Arvydas Andruškevičius

ADMINISTRACINĖ TEISĖ

BENDRIEJI TEORIJOS KLAUSIMAI
VALDYMO AKTŲ INSTITUTAS
GINČO SANTYKIŲ JURISPRUDENCINIAI ASPEKTAI



UDK 342.9
An65

ISBN 978-9955-30-029-8

TURINYS

PRATARMĖ

Šiandien vargu ar kas galėtų įtikinamai tvirtinti, kad dabarties Lietuvos administracinė teisė yra nustumta į mokslo nuošalę. Kaupiasi atskirų šio teisės pošakio institutų tiriamieji darbai (galima nurodyti, pavyzdžiui, doc. dr. P. Petkevičiaus (1927–2005) knygas „Administracinė atsakomybė“ (1996 m.), „Administracinių teisės pažeidimų bylų teisena“ (2003 m.), doc. dr. B. Pranevičienės monografiją „Kvaziteismai administracijos kontrolės sistemoje“ (2003 m.), socialinių mokslų dr. S. Šedbaro 2005 metais parengtą vadovėlį „Administracinė atsakomybė“). Administracinės teisės jurisprudencijos aruodą jau papildė ir platesnio turinio darbai – socialinių mokslų dr. J. Paužaitės-Kulvinskienės knyga „Administracinė justicija: teorija ir praktika“ (2005 m.), S. Šedbaro monografija „Administracinio proceso teisinio reglamentavimo problemos Lietuvos Respublikoje“ (2006 m.), doc. dr. A. Dziegoraičio (1939–2007) koordinuotas Mykolo Romerio universiteto mokslininkų parengtas vadovėlis „Lietuvos administracinė teisė. Bendroji dalis“ (2005 m.), doc. dr. A. Bakavecko monografija „Lietuvos vykdomoji valdžia“ (2007 m.).

Akivaizdu, kad nebūtų prasminga rašyti apie tai, kas šioje srityje jau yra nuveikta, argumentuotai ištirta ir atskleista. Svarbiausia priežastis, paskatinusi rengti šią knygą, yra įsitikinimas, kad, visų pirma, šiuolaikinės administracinės teisės turinys atsiskleidžia kaip pozityviųjų normų, bendrųjų teisės principų ir teismų valdžios generuojamų teisės aiškinimo aktų vienovė, žyminti demokratinei teisinei valstybei būtinas minėtų teisės elementų sąsajas; antra, valdymo aktai sudaro centrinį administracinės teisės institutą, todėl šių aktų analizė aktuali ne tik tradiciniu jų atskyrimo nuo įstatymų, civilinių sutarčių ar „asmens dokumentų“, bet labiausiai – valdymo veiklos teisėtumo, pagrįstumo ir ginčijimo galimybių aspektu; ir trečia, kad administracinės teisės studijos neišvengiamai turi apimti metodologijos dalykus – pozityviųjų normų specifinio aiškinimo ir bendrųjų teisės principų konstitucinių doktrinų tyrinėjimą. Taip apibrėžiama administracinė teisė sudaro principinę žinių schemą, galinčią aprėpti bet kokį pozityvųjį reguliavimą, vienos ar kitos Seimo kadencijos kaitaliojamą pagal įstatymų kūrėjų prioritetus.

Žinoma, žinių siekianti, ryžtingai nusiteikusi studijuoti teisę jaunuomenė turi įvairių priemonių administracinės teisės profesinėms žinioms kaupti, pavyzdžiui, gali savarankiškai analizuoti Konstitucinio Teismo, Aukščiausiojo Teismo, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo ir žemesniųjų pakopų teismų aktus. Tačiau, atsižvelgiant į minėtų jurisprudencijos šaltinių gausą ir neretai sudėtingą argumentacinį jų turinį, turint galvoje nemenką aukštosios mokyklos studentams tenkantį kitų teisės disciplinų akademinį krūvį, darytina

išvada, kad tokios studijos būtų itin nelengvas būdas gilintis į šiuolaikinės administracinės teisės pažinimo ir taikymo problematiką. Taigi knygos atsiradimą lėmė taip pat ir noras kiek įmanoma glausčiau atskleisti reikšmingiausią informaciją, apibūdinančią šį viešosios teisės posistemį.

Nesinorėtų knygos vadinti vadovėliu ar „studijų priemone“, nes joje nevengta administracinę teisę vertinti ir platesniu socialiniu požiūriu, kuris leidžia lygia greta su teismų praktika bene geriausiai atskleisti pozityviosios teisės spragas. Deklaruodamas pirminį tikslą nagrinėti administracinę teisę kaip studijų objektą, kartu manyčiau šį darbą kai kuriais aspektais būsiant naudingą ir besidarbuojantiems viešosios teisės kūrimo bei įgyvendinimo baruose.

Knygoje pateikiamas individualus požiūris į dabarties Lietuvos administracinės teisės sampratą. Tai yra apibendrinamojo pobūdžio tyrimas, todėl neatmestina, kad kai kurių nagrinėtų klausimų turinys gali pasirodyti nepakankamai išsamus, o teiginiai – pagrįstai diskutuotini. Kiekvienas bandymas plačiau aptarti bet kurį teisės reiškinį paprastai palieka erdvės ką nors taisyti, tobulinti ir plėtoti.

Išleisdamas šią knygą reiškiu padėką Vyriausiosios administracinių ginčų komisijos narei Laurai Paškevičienei – reikliai rankraščio vertintojai ir kritikei.

Leidinyje atsižvelgta į norminių teisės aktų pakeitimus, padarytus iki 2007 m. rugpjūčio 1 d.

2007 m. rugpjūtis

Doc. dr. Arvydas Andruškevičius

Santrumpos

a. b. administracinė byla
AB akcinė bendrovė
ABĮ Lietuvos Respublikos akcinių bendrovių įstatymas
ABTĮ Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas
AGK administracinių ginčų komisija
AGKĮ Lietuvos Respublikos administracinių ginčų komisijų įstatymas
ATP Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis „Administracinių teismų praktika“
ATPK Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodeksas
APK Lietuvos Respublikos administracinio proceso kodeksas (rengiamas)
AVĮ Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymas
BK Lietuvos Respublikos baudžiamasis kodeksas
CK Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas
CPK Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodeksas
DK Lietuvos Respublikos darbo kodeksas
ES Europos Sąjunga
EŽTT Europos Žmogaus Teisių Teismas
K Lietuvos Respublikos Konstitucija
KET Kelių eismo taisyklės
KT Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas
KTĮ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo įstatymas
KTNiS Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimai ir sprendimai
LBĮ Lietuvos banko įstatymas
LRPĮ Lietuvos Respublikos Prezidento įstatymas
LVAT Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas
MAĮ Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymas
MGL minimalus gyvenimo lygis
nut. nutarimas, nutartis
PolVĮ Lietuvos Respublikos policijos veiklos įstatymas
ProkĮ Lietuvos Respublikos prokuratūros įstatymas

RPĮ	Lietuvos Respublikos regioninės plėtros įstatymas
RRT	Lietuvos Respublikos ryšių reguliavimo tarnyba
SAPĮ	Lietuvos Respublikos savivaldybių administracinės priežiūros įstatymas
SKĮ	Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymas
UTPĮ	Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl užsieniečių teisinės padėties“
VAGK	Vyriausioji administracinių ginčų komisija
VAĮ	Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas
VIĮ	Lietuvos Respublikos visuomenės informavimo įstatymas
VyrĮ	Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymas
VyrDR	Lietuvos Respublikos Vyriausybės darbo reglamentas
VRM	Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija
VSAT	Valstybės sienos apsaugos tarnyba
VSATĮ	Lietuvos Respublikos valstybės sienos apsaugos tarnybos įstatymas
VSDFV	Valstybinio socialinio draudimo fondo valdyba
VSĮ	Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas
VšĮ	Viešoji įstaiga
VTAKT	Valstybinė tabako ir alkoholio kontrolės tarnyba
VTEK	Vyriausioji tarnybinės etikos komisija
VTĮ	Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas

Įvadas

1.

Knygos turinio ypatumai

Sisteminis požiūris į administracinės teisės sampratą. Neginčytina, kad administracinė teisė – tai visų pirma įstatymų ir poįstatyminių aktų, t. y. įstatymų normas detalizuojančių ir tuo būdu jas įgyvendinančių norminių valdymo aktų pavidalu išreikštos bendrojo elgesio taisyklės, taikomos viešajam valdymui. Kitaip tariant, viešosios administracijos, ją kontroliuojančių subjektų, piliečių ir juridinių asmenų veiksmus reguliuoja imperatyviosios, dispozityviosios, rekomendacinės ir kitokios teisės normos. Jų visumą galima apibūdinti *pozityviosios administracinės teisės* terminu. Šios pozityviosios teisės dalies (ji vadintina Lietuvos teisės posistemiu) socialinę reikšmę sunku pervertinti: administracinės teisės įstatymai konkretina šalies Konstitucijos normų ir principų turinį, o norminiai valdymo aktai yra atitinkamų šakos įstatymų įgyvendinimo priemonė. Remiantis administracinę teisę sudarančiais norminiais aktais priimami individualūs administraciniai sprendimai, įteisinantys vienokį ar kitokį fizinių ar juridinių asmenų veikimą ar, priešingai, jį ribojantys viešojo intereso naudai. Būtent pozityviosios teisės aktų normas aiškina ir taiko administraciniai teismai ir kvaziteisminės ginčų institucijos, spręsdamos viešosios administracijos (t. y. viešojo administravimo subjektų) ir asmenų konfliktus. Taigi aiškinantis administracinės teisės, kaip ir bet kurios kitos teisės šakos, sampratą, pirmiausia reikia didaktiškai išdėstyti tarsi jau ir žinomus bendrosios teisės teorijos dalykus – teisės normų sampratą, normų struktūrą, grupavimą, jų raiškos būdus ir kt.

Pozityviąją administracinę teisę sudarančių įstatymų ir juos detalizuojančių valdymo aktų normos nėra vieninteliai dabarties teisės elementai: demokratinės valstybės teisinėje santvarkoje itin reikšmingi ***bendrieji teisės principai*** – teisės normų hierarchijos viršūnėje esančios socialinės vertybės, pozityvųjį reguliavimą lemiantys (turintys lemti) konstituciniai imperatyvai, kuriais remdamasi valstybės teisminė valdžia taiso įstatymų kūrėjo ir viešosios administracijos subjektų klaidas, nesvarbu, ar pozityviosios teisės spragos būtų atsiradusios dėl besikeičiančių socialinių santykių, ar dėl subjektyvių dalykų – atsainaus požiūrio į teisėkūros kokybę, visuomenės interesų požiūriu nepateisinamos lobizmo įtakos tenkinant atskirų asmenų grupių poreikius ir kt.

Pabrėžtina ir tai, kad šioje knygoje teisės principus stengiamasi apžvelgti platesniu kontekstu. Vargu ar pakaktų matyti tik „grynąjį" administracinės teisės principų „pavidalą" – kaip pozityviosios teisės įstatymuose įtvirtintus viešojo administravimo, valstybės tarnybos ir valstybės tarnautojų etikos standartus. Žinoma, viešosios administracijos darbą grin-

džiantys principai yra svarbūs vertinant ir ginčijant jos sprendimų, visais atvejais turinčių remtis įstatymais, pagrįstumą. Tačiau administracinei teisei reikšmingų principų problema yra gerokai platesnė: juk ir šiai teisės šakai priklausantys Seimo leidžiami (kuriami) įstatymai privalo atitikti bendruosius teisės standartus, kurių nepaisant daugeliu atvejų pozityvioji teisė koreguojama pasitelkiant tuos pačius teisės principus. Vadinasi, principų galiojimą įprasmina ne tik viešosios administracinės veiklos gerinimo poreikis, bet ir *teisėkūros proceso optimizavimo* bei *įstatymų spragų taisymo* funkcijos.

Išdėstyti teiginiai perša trečią logišką šiuolaikinės administracinės teisės sampratos elementą: tai Konstitucinio Teismo ir administracinių teismų aktų vertinimas pagal jų įtaką šiam teisės posistemiui ir jo normų taikymui. Vargu ar kas galėtų šį poveikį argumentuotai paneigti: tai akivaizdi dabarties Lietuvos teisinės sistemos realija, nes aukštesniųjų teismų aktuose suformuluotomis teisės principų ir normų aiškinimo doktrinomis remiasi žemesniosios grandies teismai, taip pat kiti teisės subjektai. Be to, vertindami ginčijamų pozityviųjų normų turinį pagal bendruosius teisės principus ir atitinkamus teisės aiškinimo metodus, teismai savo sprendimais pašalina ydingą pozityvųjį reguliavimą iš valstybės teisinės sistemos. Teismų priimami normų aiškinimo aktai, darantys įtaką statutinei teisei, tampa reikšmingais Lietuvos administracinės teisės šaltiniais, užpildančiais pozityviosios teisės spragas.

Taigi administracinės teisės normos, bendrieji teisės principai ir teismų aktai yra objektyviai susiję loginiais sisteminiais ryšiais. Todėl gana keblu suvokti esminius dabarties demokratinės valstybės administracinės teisės sampratos pokyčius, kai, pavyzdžiui, apie normas rašoma atskiroje vadovėlio dalyje, administracinės teisės principai pateikiami tik kaip viešojo administravimo veiklos standartai, o teismų aktų reikšmė įžvelgiama vien kaip viešojo administravimo kontrolės forma.

Dėmesys pagrindiniam šakos institutui. Administracinė teisė – plataus turinio socialinis reiškinys, apimantis normas, iš kurių susideda Lietuvos viešosios administracijos, valstybės tarnybos, valdymo veiklos reglamentavimo, administracinės atsakomybės, valdymo kontrolės, administracinių ginčų santykių reguliavimo institutai. Visų šių sričių teisinio reglamentavimo analizė padeda suvokti specializuoto viešosios teisės posistemio – administracinės teisės – paskirtį, todėl, suprantama, nei mokslas, nei aukštųjų mokyklų teisės studijų programos neapeina minėtų temų ir klausimų. Vis dėlto būsimajam teisės specialistui itin svarbi yra pagrindinė administracinės teisės dalis – *viešojo valdymo aktų* reglamentavimas. Pirma, akivaizdu, kad bet kuris viešojo administravimo subjektas nepajėgus atlikti jam priskirtas funkcijas kitaip, kaip tiktai pagal įstatymų nustatytą kompetenciją

priimdamas (išleisdamas) rašytinius norminius ar individualaus pobūdžio nutarimus, įsakymus, sprendimus ir kt. rašytinius aktus arba atlikdamas prevencinius bei kardomuosius administracinio poveikio (prievartos taikymo) veiksmus. Antra, būtent įvairiomis norminėmis taisyklėmis nustatomas vienoks ar kitoks valdymo santykių dalyvių elgesys, individualiais administraciniais sprendimais (leidimais, licencijomis, sertifikatais ir panašiais dokumentais) asmenims suteikiama galimybė atitinkamai veikti įgyvendinant konstitucines ir kitas teises bei laisves, prevenciniais ir kardomaisiais veiksmais bei atsakomybės normų taikymo aktais siekiama, kad teisės subjektai nesielgtų priešingai nei nustatyta teisės aktuose. Suprantama, valdymo praktikoje viešojo administravimo sprendimai ir veiksmai neretai kelia pagrįstų abejonių jų adresatams ar kitiems teisės subjektams. Vadinasi, trečia, valdymo aktų teisiniai padariniai gali lemti viešosios administracijos ir asmenų konfliktus, o šiems teisės subjektams geranoriškai nesusitarus, administracinį ginčą išsprendžia ikiteisminė ginčų institucija ar administracinis teismas.

Taigi galima teigti, kad būtent pakankamas valdymo aktų instituto išmanymas yra administracinę teisę taikančio teisininko profesionalumo pagrindas.

Valdymo aktų problematiką galima atskleisti įvairiais būdais. Mokomojoje teisės literatūroje dėmesys tradiciškai telkiamas į bendresnius dalykus, pavyzdžiui, į valdymo aktų sampratą, šių aktų ir įstatymų, teisminių institucijų, nevyriausybinių organizacijų aktų, civilinių sutarčių, kitų juridinę reikšmę turinčių dokumentų skirtumus ar, tarkim, įstatymuose nustatytus valdymo aktų teisėtumo bendruosius reikalavimus. Pradiniam teisės pažinimui tai, aišku, svarbu, tačiau nėra pakankama norint gebėti profesionaliai taikyti jos normas ir principus. Žinoma, kad rašytiniai valdymo aktai skiriami į norminius ir individualius, įstatymai pateikia jų sąvokas. Tačiau sprendžiant, kokio pobūdžio yra konkretus ginčijamas valdymo aktas, būtina žinoti jo individualumo kriterijus, kuriuos formuluoja Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktika. Arba štai kai kurie viešojo administravimo subjektai rengia asmenims taikomus dokumentus, kurie, skirtingai nei įprastiniai valdymo aktai, pagal administracinių teismų formuojamą praktiką negali būti ginčo objektas. Yra ir daugiau specifinių, probleminių valdymo aktų instituto aspektų, pavyzdžiui, administravimo įgaliojimų pagal sutartis turinčių valstybinių ar savivaldybių įmonių veiksmų (neveikimo) ginčijimas ar, tarkim, apskričių viešosios administracijos aktų išankstinės kontrolės galimybės.

Visa tai paaiškina, kodėl valdymo aktų institutui skirta viena iš trijų knygos dalių, o medžiaga dėstoma ne bendrais bruožais, bet pagal šiuos aktus priimančius ar kitus valdymo veiksmus atliekančius Lietuvos viešosios administracijos subjektus, be to, atskirai aptariami valdymo sprendimų kontrolės ir ginčijimo klausimai.

Teisės aiškinimo metodologijos reikšmingumas. Administracinės teisės žinias mokslo šaltinyje galima pateikti (ir studijų procese diegti) dvejopai. Siauruoju požiūriu šis viešosios teisės posistemis atskleidžiamas jurisprudenciškai argumentuojant jo socialinę reikšmę, paskirtį, vietą demokratinės valstybės teisinėje sistemoje, apibendrintai nurodant valdymo teisinių santykių subjektus, administracinės veiklos formas, valdymo aktų kontrolės būdus. Tokiu atveju teisę studijuojantysis įgyja pradinių viešosios teisės žinių, kitaip tariant, susipažįsta su administracine teise kaip teisinės sistemos reiškiniu. Tačiau teisės absolventui to vargu ar pakaktų: administracinė teisė reikšminga tiek, kiek jos normos ir principai *taikomi* viešajam administravimui ir iš jo išplaukiantiems administracinių ginčų santykiams. Žinant, kad neįmanoma profesionaliai taikyti viešąją teisę tinkamai neišsiaiškinus tikrosios įstatyminio ir poįstatyminio reguliavimo prasmės, jo nustatomų asmens teisių ribojimų ir draudimų pagrįstumo, galima teigti, kad administracinės teisės studijos logiškai turėtų apimti ir ją sudarančių normų aiškinimo bei taikymo metodologijos dalykus. Vadinasi, aukštosios mokyklos absolventui būsimo darbo labui svarbiau ne tiek bendrais bruožais suvokti administracinę teisę kaip valstybės teisės sistemos reiškinį, kiek *įvaldyti* jos normų aiškinimo žinias ir taip įgyti veiksmingų pozityviosios teisės profesionalaus taikymo priemonių.

Oponentas galėtų samprotauti, kad teisės aiškinimo metodologijos klausimai jau aprašyti bendrosios teisės teorijos šaltiniuose ir gvildenami aukštosiose mokyklose dėstomame *teisinio argumentavimo* kurse. Su tuo, žinoma, reikia sutikti, bet būtina paaiškinti, kad knygos III dalyje „Administracinio ginčo santykių jurisprudenciniai aspektai“ yra apžvelgiamos teisės aiškinimo metodologijos sąsajos su konstitucinių ir administracinių bylų kontekstu ir įvertinant tai, kad studijuojančiajam šią temą gali būti sunku iš gausios chronologiškai skelbiamos teismų praktikos išsirinkti, kurie dalykai administracinės teisės taikymo požiūriu yra reikšmingi, o kurie – antraeiliai.

Taigi minėtoje knygos dalyje aprašant administracinei teisei reikšmingų teisės principų doktrinas, normų aiškinimo metodus ir taikymo taisykles, nėra išrandama kažkas visiškai nauja, tik siekiama šiuos dalykus pateikti sutelkčiau ir sistemiškiau, remiantis jau sukaupta atitinkama Lietuvos teismų praktika.

Minimalus rėmimasis pozityviuoju reguliavimu. Administracinės teisės problematiką galima atskleisti dvejopai – analizuojant teisės aktų tekstus arba matant šią viešosios teisės šaką kaip tam tikrą principinę žinių sistemą (schemą). Pirmuoju atveju gaunama ir kaip jurisprudencinis šaltinis perteikiama informacija, kuri yra aktuali *tuo momentu,* t. y. kai pozityviosios teisės aktai galioja ir taikomi atitinkamų sričių socialiniams santykiams.

Tačiau taip parašyto vadovėlio ar monografijos atitinkamus skyrius praėjus kuriam laikui, ko gero, reikėtų koreguoti atsižvelgiant į objektyviai nulemtus (kartais – ir subjektyviai sukeltus) teisinio reglamentavimo pokyčius. Dėl šios priežasties administracinę teisę sudarančių įstatymų ir juos detalizuojančių valdymo aktų normos knygoje pakartojamos tiek, kiek tai, autoriaus manymu, yra neišvengiama nagrinėjant bendresniuosius Lietuvos viešosios administracijos institucinės sandaros, administravimo veiklos teisėtumo ir valdymo aktų ginčijimo teisinius aspektus.

Iliustratyvumas ir socialinė praktika. Administracinės teisės sampratos dalykus ir ginčo santykių jurisprudenciją knygoje stengtasi atskleisti įvairiais praktikos pavyzdžiais. Teismo bylos ar kitu pavyzdžiu iliustruotas teorinis postulatas ar statutinės normos aiškinimo taisyklė geriau įsimins administracine teisine problematika besidominčiajam, ypač dar neturinčiam pradinių teisės žinių, ir pagilins svarbesniųjų viešosios teisės dalykų suvokimą.

Autoriaus nuomone, siekiant minėto tikslo reikšmingas ir *socialinės praktikos* principas, knygoje plačiau taikytas aprašant valdymo aktų institutą.

Administracinė teisė įprasminama žmonių elgsenos normų nustatymu ir represine funkcija, kai asmenų veikimas teisės požiūriu nėra tinkamas. Abiem atvejais svarbu, kad pozityviosios teisės nustatyti ribojimai, draudimai, kitokie administraciniai sprendimai ir veiksmai būtų proporcingi ir pagrįsti. Ar taip yra, konkrečiais administracinių ginčų atvejais sprendžia teismai ar ikiteisminės institucijos. Tačiau abejonių dėl administracinių įstatymų, juos įgyvendinančių teisės aktų teisėtumo ir pagrįstumo kyla dar iki teismų ar kvaziteisminio proceso. Vadinasi, teisinio reguliavimo kokybę pirmiausia patikrina socialinio gyvenimo praktika, kurios išryškintus nesklandumus skelbia šalies dienraščiai, kiti viešosios informacijos rengėjai. Knygos turinį nevengta iliustruoti ir šio pobūdžio šaltiniais, ypač dalyje *Post scriptum*, kurioje pateikiama autoriaus minčių apie dabarties Lietuvos administracinės teisės veiksmingumo problemą.

Tokia knygos autoriaus pozicija galėtų būti diskutuojama turint galvoje viešosios informacijos rengėjų papirkimo tikimybę, kuri kartais, deja, pasitvirtina, ypač prieš rinkimus į Seimą ar savivaldybes. Imponuoja Vilniaus universiteto profesoriaus Povilo Gylio vienoje Lietuvos radijo laidoje pasakyta mintis, kad „žiniasklaida skirstytina į informacinį terorą ir informacinę sanitariją“. Būtent sąžiningų žurnalistų atliekama „sanitarinė“ funkcija neretai veiksmingai pasitarnauja tam, kad socialinio teisingumo požiūriu abejotini viešosios administracijos sprendimai iš viso nebūtų priimti, o jau galiojantys įstatymai ar kiti teisės aktai būtų taisomi.

Apibendrinamasis tyrimas. Tai, kad knygoje į administracinę teisę stengtasi pažvelgti kaip į principinę akademinėms studijoms reikšmingesnių žinių schemą, lemia apibendrinamąjį darbo pobūdį. Kartu tai reiškia, kad neturėta tikslo nuodugniai gilintis į kiekvieną šakos institutą, jo normų taikymą viešojo administravimo ar ginčų praktikoje, ir šiais klausimais daryti giliamintiškas išvadas. Nuodugnūs administracinės teisės tyrimai įmanomi rengiant specialius mokslo darbus – disertacijas ar kuriai nors siauresnei šios teisės sričiai skirtus monografinius jurisprudencijos šaltinius, ypač jei tyrėjas – dar ir praktikas, gerai išmanantis administravimo ir teisės taikymo konkrečioje valdymo sferoje subtilybes.

Dėl šios priežasties, taip pat dėl pozityviojo reguliavimo ir gyvosios teisės – teismų praktikos – evoliucionavimo, knygos teiginiai ir išvados nelaikytini galutiniais ir išsamiais tyrimo rezultatais.

2.

Administracinės teisės vizitinė kortelė

Formalioji administracinės teisės paskirtis. Šiuo požiūriu administracinę teisę galima apibūdinti kaip *leidimų, draudimų (ribojimų)* ir *administracinių įpareigojimų* teisę. Ji, kaip socialinių santykių reguliatorius, nustato tokį valstybės valdymo institucijų, jų pareigūnų, piliečių, ūkio subjektų elgesį, kuris, viena vertus, nepažeistų valstybės, visuomenės ir jos narių saugumo įvairiose gyvenimo srityse[1], kita vertus, sudarytų teisines galimybes piliečiams įgyvendinti jų konstitucines ir kitas teises bei laisves[2]. Šiam tikslui Seimas leidžia įstatymus[3], o juos įgyvendindama Vyriausybė priima nutarimus[4], ministrai, įstaigų prie ministerijų vadovai įsakymais tvirtina tam

[1] Galima nurodyti valstybės priedermę užtikrinti viešąją tvarką, ekologinį saugumą, priešgaisrinę saugą, mokesčių surinkimą, valstybės sienos apsaugą, užkirsti kelią nelegalioms statyboms, kitokiems viešojo intereso pažeidimams ir pan.

[2] Daugelis Lietuvos Respublikos Konstitucijos nuostatų įgyvendinamos suteikiant informaciją piliečiams valstybės valdymo ir vietos savivaldos institucijose bei įstaigose, išsprendžiant asmenų prašymus, skundus ir kt. Čia pabrėžtina, kad prie asmenų konstitucinių ir kitų teisių bei laisvių įgyvendinimo priskirtinas ir, pavyzdžiui, ūkinės veiklos leidimų, licencijų sistemos liberalizavimas (žr., pavyzdžiui: „Respublika", 2007 02 27).

[3] Kaip antai Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodekse nustatytos draudžiamos veikos, Alkoholio kontrolės įstatyme apibrėžiamos verslo alkoholio turinčiais produktais sąlygos.

[4] Pavyzdžiui, 2002 m. rugsėjo 25 d. Vyriausybės nutarimu Nr. 1491 patvirtinta Piliečių ir kitų asmenų aptarnavimo viešojo administravimo ir kitose institucijose pavyzdinė tvarka (Valstybės žinios, 2002, Nr. 95-4105, antraštės pakeitimai: Valstybės žinios, 2006, Nr. 60-[illegible]).

tikros valdymo srities teisės aktus[5] ar, tarkim, savivaldybių tarybos sprendimais nustato atitinkamo elgesio taisykles gyventojams[6].

Šitaip aiškinamos administracinės teisės paskirtį išreiškia esminis principas, taikomas viešojo administravimo subjektams ir formuluojamas taip: *leidžiama viskas, kas yra tiesiogiai nustatyta teisės aktais*. Vadinasi, viešojo valdymo institucijos ir pareigūnai privalo veikti pagal teisės aktais apibrėžtą kompetenciją. Antai nebūtų teisėtas veikimas, jei policijos pareigūnas šaunamąjį ginklą panaudotų kitais nei nustatyta Lietuvos Respublikos policijos veiklos įstatyme pagrindais. Suprantama, teisės aktais valdymo subjekto kompetenciją ne visada įmanoma išsamiai reglamentuoti. Tokiais atvejais galima kalbėti apie tam tikrą institucijos ar pareigūno diskreciją priimti vieną ar kitą administracinį sprendimą, tačiau ji turi logiškai remtis bendrąja to subjekto paskirtimi, jam keliamais valdymo uždaviniais, subjekto vieta šalies viešosios administracijos sistemoje.

Principas, leidžiantis veikti tik taip, kaip numatyta įstatymuose, nėra vienintelis. Svarbi ir viešojo administravimo taisyklė, kad *privalu atlikti tai, ką atlikti įpareigoja įstatymai*. Viešojo administravimo subjektas negali atlikti mažiau pareigų nei jam numatyta, o pilietis, asmuo turi teisę reikalauti paisyti šio imperatyvo, antraip būtų ignoruojamas konstitucinis principas — *valdžios įstaigos tarnauja žmonėms* (K 5 straipsnio 3 dalis)[7].

Atsižvelgiant į tai, kad dalis valdymo subjektų turi įstatymų nustatytą įgaliojimą taikyti administracinės atsakomybės normas, specialiuose įstatymuose numatytas ekonomines sankcijas, o administraciniai teismai nagrinėja dėl šių santykių kylančius ginčus, galima formuluoti dar vieną administracinei teisei reikšmingą principą — *leidžiama viskas, kas nėra uždrausta teisės*. Tai taikoma piliečiams, kitiems šalies gyventojams, jų susivienijimams, komercine veikla užsiimantiems subjektams. Pastarojo meto jurisprudencijoje šį principą siūloma sieti su protingumo reikalavimu[8] ar kito asmens teisių apsauga. Tokiu atveju formuluojamas konkretesnis principas: *leistina viskas, kas nepažeidžia kito asmens teisių*[9]. Remiamasi tuo

[5] Pavyzdžiui, Priverstinio transporto priemonių nuvežimo ir važiuoklės užblokavimo instrukcija, patvirtinta 2000 m. rugsėjo 29 d. vidaus reikalų ministro įsakymu Nr. 383 (Valstybės žinios, 2000, Nr. 86-2635), Kelių policijos patrulinės tarnybos veiklos instrukcija, patvirtinta 1999 m. kovo 26 d. Policijos departamento generalinio komisaro įsakymu Nr. 99 (Valstybės žinios, 1999, Nr. 41-1310).

[6] Paminėtinos taisyklės, nustatančios savivaldybės gyventojų pareigas dėl švaros palaikymo, turgaviečių prekybos, gyvūnų priežiūros ir kitos.

[7] Pabrėžtina, kad viešojo administravimo institucija (pareigūnas) privalo atlikti *tik tai*, ką įpareigoja įstatymas. Šis aspektas reikšmingas vertinant asmenų pretenzijas dėl viešosios administracijos neveiklumo.

[8] Žr.: E. Kūris. Konstituciniai principai ir Konstitucijos tekstas // Jurisprudencija, 2001, t. 23 (15), p. 53.

[9] A. Vaišvila. Teisės teorija. – Vilnius, 2000. P. 126.

faktu, kad įstatymai negali numatyti visų atvejų, kai asmuo, naudodamasis savo teisėmis, gali pažeisti kito asmens teises. Kartu tai reikštų, kad administracinės teisės kūrėjai turi įvertinti, kurie optimalūs teisiniai draudimai riboja galimybę asmeniui pažeisti bendrapiliečių teises[10].

Socialinis, humaniškasis administracinės teisės aspektas. Minėta, kad tai, ką įstatymų kūrėjas ar kitas teisėkūros subjektas sukuria kaip teisės normas, yra vadinamoji pozityvioji administracinė teisė. Jos paskirtis akivaizdi – būti socialinių, t. y. žmonių tarpusavio santykių tarpininku viešojo administravimo sferoje, apimančioje valstybės valdymo institucijų ir asmenų bendravimą, pastariesiems įgyvendinant asmenines, ekonomines ir socialines teises bei laisves ir vykdant konstitucinę pareigą nepažeisti kitų asmenų teisių. Teisė nustato ir administracijos subjektų tarpusavio subordinacijos ir koordinacijos santykius. Tačiau pozityvusis reguliavimas, išreikštas formaliųjų elgesio taisyklių – teisės normų pavidalu, kartu turi būti ir *socialiai teisingas*, paremtas protingumo, teisės kūrėjų sąžiningumo ir objektyvumo imperatyvais. Jeigu administracinė teisėkūra jų nuosekliai paisytų, ši teisės šaka būtų geras įrankis tinkamiausiai derinti viešojo valdymo srityje įgyvendinamus asmens, visuomenės ir valstybės interesus. Tačiau dėl įvairių priežasčių kol kas tai – tik vizija, siektinas rezultatas[11]. Neišvengiama pozityviosios administracinės teisės kontrolės funkcija, įgyvendinama Konstitucinio Teismo ir šalies administracinių teismų. Minėta, kad šią funkciją valstybės teisminė valdžia atlieka daugeliu atvejų remdamasi bendraisiais teisės principais, kuriuos taikant šalinamos socialiniu požiūriu neteisingos statutinės teisės „vėžinės ląstelės“.

3.

Viešojo administravimo kategorija – administracinės teisės žinių kaupimo pamatas: principinis vertinimas

Viešojo administravimo sąvokos įtvirtinimui pozityviojoje teisėje priskirtinos dvi ypatybės: pirma, ši kategorija buvo nevienodai apibrėžiama skirtinguose įstatymuose, antra, viešojo administravimo samprata evoliucionavo, šio pobūdžio veikla apėmė ir tokius socialinius santykius, kuriems nebūdinga tradicinė subordinacija (administracinis pavaldumas).

---

10 Antai 2005 ir 2006 metais plačiai diskutuota apie draudimą rūkyti restoranuose, kavinėse, baruose, klubuose ir pan., įgyvendintą priėmus Tabako kontrolės įstatymo pataisas (Valstybės žinios. 2006, Nr. 61-2175).

11 Plačiau apie tai: A. Andruškevičius. Administracinės teisės principai ir normų ribos. – Vilnius, 2001. P. 123–194.

1999 m. birželio 17 d. priimtas Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas[12] viešąjį administravimą apibrėžė kaip įstatymais ir kitais teisės aktais reglamentuojamą valstybės ir vietos savivaldos institucijų, kitų įstatymais įgaliotų subjektų veiklą, skirtą įstatymams, kitiems teisės aktams, vietos savivaldos institucijų sprendimams įgyvendinti, numatytoms viešosioms paslaugoms administruoti (3 straipsnio 1 dalis). Šios teisinės sąvokos turinys buvo atskleistas įstatymo 5 straipsnyje nurodant pagrindines viešojo administravimo sritis – administracinį reglamentavimą, vidaus administravimą ir viešųjų paslaugų teikimo administravimą, ir jas sukonkretinant kitose įstatymo normose.

Skirtingai nei minėtasis teisės aktas, 2000 m. rugsėjo 19 d. redakcijos[13] Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas[14] prie viešojo administravimo priskyrė dar ir viešųjų paslaugų *teikimo* funkciją (beje, įstatyme jos turinys nepaaiškintas).

Galima teigti, kad šių dviejų teisės aktų konkurencija nekėlė didesnių sunkumų juos taikant, nes pagal bendrąjį teisės principą *lex posterior derogat legi priori* (lot. – taikomas vėliau priimtas įstatymas) administraciniai teismai sprendė ir tokius valdymo ginčus, kurie kildavo, pavyzdžiui, dėl informacijos nepateikimo viešojo administravimo institucijose ir įstaigose[15]. Iš to galima spręsti, kad teismai viešųjų paslaugų teikimo funkciją aiškino kaip veiklą, susijusią su vienokiu ar kitokiu piliečių aptarnavimu valstybinėse ir vietos savivaldos institucijose.

Lyginant abu šiuos teisės aktus matyti, kad galiojęs pirminės redakcijos Viešojo administravimo įstatymas teikė netikslią (ribotą) administravimo veiklos sampratą, apimančią pavaldumu grindžiamą valdymą, tačiau paliekančią nuošalėje tokius socialinius santykius, kai Lietuvos Respublikos piliečiai ir kiti šalies gyventojai viešojo administravimo sferoje įgyvendina konstitucines ir kitas teises bei laisves, tarp jų informacijos teisę, ūkinės veiklos laisvę ir kt.[16]

2006 m. birželio 27 d. Seimas papildė minėtą įstatymą[17] tikslesnėmis nuostatomis ir viešąjį administravimą apibrėžė jau kaip įstatymų ir kitų teisės aktų reglamentuojamą viešojo administravimo subjektų veiklą, skirtą įstatymams ir kitiems teisės norminiams aktams įgyvendinti priimant administracinius sprendimus, teikiant įstatymų numatytas administracines paslaugas, administruojant viešųjų paslaugų teikimą ir atliekant viešojo

---

[12] Valstybės žinios, 1999, Nr. 60-1945.

[13] Valstybės žinios, 2000, Nr. 85-2566.

[14] Pakeitęs 1999 m. sausio 14 d. priimtą ABTĮ (Valstybės žinios, 1999, Nr. 13-308).

[15] Žr., pavyzdžiui, a. b. Nr. A^8-559-2003 // ATP (4), p. 381–387.

[16] Apie tai žr.: A. Andruškevičius. Administracinės teisės principai ir normų ribos, p. 42–46.

[17] Valstybės žinios, 2006, Nr. 77-2975.

administravimo subjekto vidaus administravimą (2 straipsnio 1 dalis). Skirtingai nei jo pirmtakas, šis teisės aktas prie viešojo administravimo priskiria ir administracinių paslaugų teikimo veiklą, apibrėžiamą kaip viešojo administravimo subjekto veiksmai išduodant asmenims leidimus (licencijas) ar dokumentus, patvirtinančius atitinkamus juridinius faktus, teikiant įstatymų nustatytą informaciją, vykdant administracinę procedūrą (2 straipsnio 17 dalis)[18].

Minėtas tikslesnis administravimo veiklos apibūdinimas teikia socialiniu požiūriu svarbią nuorodą sprendžiant apie dabarties administracinės teisės ribas: reguliavimo tikslai nesiejami vien tik su asmenų administraciniu pavaldumu valstybės valdymo subjektams; reikšmingą šios teisės šakos institutą sudaro ir tokios normos (tarp jų — įtvirtinančios teisės principus), kurios išreiškia piliečių ir valstybės vykdomųjų institucijų ryšį kryptimi *valdžia ← žmogus*, kai administracinių sprendimų ir veiksmų (pavyzdžiui, teikiant informaciją) ***iniciatorius*** yra pilietis ar kitas Lietuvoje gyvenantis asmuo. Kartu tai reiškia, kad administracinių paslaugų neteikimas ar netinkamas teikimas skundžiamas specializuotoms valstybinėms institucijoms - kvaziteisminę funkciją atliekančioms administracinių ginčų komisijoms ir šalies administraciniams teismams.

Kaip administracinės teisės sampratos ir šakos ribų nuorodą pasirinkus viešojo administravimo kategoriją, būtina pabrėžti — tam tikrus administracijos subjektus Lietuvos Respublikos įstatymai įgalioja atlikti kontrolės[19],

---

[18] Taip pat buvo atskirtos ***administracinių paslaugų*** ir ***viešųjų paslaugų*** kategorijos. Pastaroji reiškia valstybės ar savivaldybių kontroliuojamų juridinių ir kitų asmenų veiklą teikiant asmenims socialines, švietimo, mokslo, kultūros, sporto ir kitas įstatymų numatytas paslaugas (VAĮ 2 straipsnio 18 dalis). Taigi jos yra „civilinės apyvartos" paslaugos, kurių neteikimas (netinkamas teikimas) ginčijami bendrosios kompetencijos teisme. Be to, pastebėtina, kad terminą ***administracinė paslauga*** reikėtų vertinti kaip sąlygišką viešojo administravimo apibūdinimą dėl paslaugos ***atlygintinumo*** požymio. Štai ir pačiame VAĮ nurodoma, kad rinkliavas ar kitokį atlyginimą už administracines paslaugas nustato įstatymai ar jų pagrindu priimti kiti teisės aktai (15 straipsnio 3 dalis). Įvertinant tai, kad viešojo administravimo subjektai nurodytas paslaugas teikia įgyvendindami Konstitucijoje įtvirtintas piliečių ***ekonomines*** ir ***politines*** teises bei laisves, galima teigti, kad paslaugų rinkliavos (ar kitokie atlyginimai) įstatymais turėtų būti nustatyti ne už patį administravimo subjekto veiksmą, o už tai, kad paslaugoms suteikti teikėjo tam tikrų piniginių sąnaudų (dokumentų kopijavimas ir pan.). Šį teiginį patvirtina ir nustatytas reguliavimas, kad už administracinės procedūros vykdymą (t. y. nagrinėjimą asmens skundo ar pranešimo apie viešosios administracijos veiksmais ar neveikimu padarytą teisių ir teisėtų interesų pažeidimą) rinkliava ar kitoks atlyginimas nėra nustatomi (VAĮ 15 straipsnio 3 dalis).

[19] Pavyzdžiui, teritorinės muitinės atliekami patikrinimai (Muitinės kodekso 4 straipsnio 1 dalies 1 punktas). Valstybės kontrolės pareigūnų atliekamas auditas (VKĮ 9 straipsnis).

priežiūros[20] veiksmus, taikyti prevencinį ir kardomąjį poveikį (prievartą)[21]. Be to, ne tik apylinkių teismams, bet ir tam tikrai daliai viešosios administracijos subjektų įstatymai suteikia įgaliojimus atlikti teisėsauginę baudimo (kartu ir prevencijos) funkciją – skirti teisės pažeidėjams ATPK nustatytas administracines nuobaudas[22], taikyti ekonomines sankcijas (skirti pinigines baudas, panaikinti veiklos licencijas)[23]. Tuo tarpu VAĮ pateiktoji viešojo administravimo samprata minėtų administracijos veiksmų tiesiogiai nemini. Dėl to galima klausti, ar policijos, VSAT pareigūnų atliekama prevencinė ir kardomoji funkcija, taip pat šių ir kitų įgaliotų viešojo administravimo subjektų atliekami baudimo veiksmai yra administravimo proceso sudėtinė dalis? Formuluojant klausimą plačiau – ar teisingumo vykdymo konstitucinės sampratos požiūriu (K 109 straipsnio 1 dalis) priimtina, kad administracinę atsakomybę taiko nc tik teismai, bet ir valstybės vykdomosios valdžios institucijos?

Šiuo klausimu teisės mokslo šaltiniuose pareikštos nuomonės skiriasi. Antai J. Paužaitė-Kulvinskienė teigia: „Manytume, administracinės atsakomybės taikymas ir šios srities ginčai yra specifiniai, palyginti su viešuoju administravimu ir ginčais dėl teisės viešojo ir vidaus administravimo srityje.“[24] Daroma išvada, kad administracinės atsakomybės taikymas turėtų būti bendrosios kompetencijos teismų veikla[25]. Jei tai būtų įgyvendinta, atitinkamai pasikeistų ir administracinės teisės reguliavimo dalyko – valdymo santykių – sudėtis.

Reikia sutikti, kad administracinės atsakomybės santykiai daug kuo panašūs į baudžiamosios teisės normų reglamentuojamą atsakomybę. Tačiau J. Paužaitės-Kulvinskienės siūlymas administracinių teisės pažeidimų bylas perduoti bendrosios kompetencijos teismams, nors ir formaliai logiškas, pragmatiškumo aspektu yra diskutuotinas. Juk atsakomybės santykių įvairovėje apstu tokių teisės pažeidimų, kurių pagal jų pobūdį ir pavojingumą visuomenei tikrai nebūtina nagrinėti teisme (pavyzdžiui, važiavimas neprisisegus saugos diržo, gatvės perėjimas nenustatytoje vietoje ir pan.). Todėl S. Šedbaras visiškai teisingai teigia, kad „teisės pažeidimų kiekį ir kokybę lemia daug veiksnių, įskaitant ir šalies kultūrines tradicijas, požiūrį į teisę ir panašiai. Todėl nereikia prarasti realybės jausmo ir manyti, kad per ar-

---

[20] Kaip antai specialiųjų valstybinių inspekcijų atliekama darbo įstatymų laikymosi, statybų teisėtumo priežiūra (DK 32 straipsnis, Statybos įstatymo 27 straipsnio 1 dalies 2 punktas).

[21] Žr., pavyzdžiui: policijos pareigūno teisės atliekant teisės pažeidimų prevenciją (PolVĮ 19 straipsnis), VSAT pareigūnų kardomieji įgaliojimai (VSATĮ 20 straipsnio 1 dalies 13 punktas).

[22] ATPK 21 straipsnis, 216 straipsnio 1 dalies 2 ir 5 punktai.

[23] Pavyzdžiui, Alkoholio kontrolės įstatymo 34 straipsnis (Valstybės žinios, 1995, Nr. 44-1073, nauja red.: Valstybės žinios, 2004, Nr. 47-1548).

[24] J. Paužaitė-Kulvinskienė. Administracinė justicija: teorija ir praktika. – Vilnius, 2005. P. 96.

[25] Ten pat, p. 97.

timiausius kelerius metus bus įmanoma perduoti visas, pavyzdžiui, Kelių eismo taisyklių pažeidimų bylas nagrinėti teisėjams“[26].

Galima abstrakčiai samprotauti apie taikančio atsakomybę viešosios administracijos subjekto šališkumą ar Konstitucijos nuostatą, kad teisingumą Lietuvos Respublikoje vykdo tik teismai[27], tačiau ar vien tai, kad ATPK normas taikys išimtinai tik apylinkės teismo teisėjas, visais atvejais įgyvendins teisingumo, reiškiančio ne bet kokį, o teisingą nubaudimą, siekį? Konstitucinis Teismas 2007 m. spalio 24 d. nutarime[28] pabrėžė: „Konstitucijoje įtvirtintas teisingumo principas, taip pat nuostata, kad teisingumą vykdo teismai, reiškia, jog konstitucinė vertybė yra ne pats sprendimo priėmimas teisme, bet būtent teismo teisingo sprendimo priėmimas; <...> vien formaliai teismo vykdomas teisingumas nėra tas teisingumas, kurį įtvirtina, saugo ir gina Konstitucija.“ Vadinasi, jei apskundžiamas nutarimas administracinio teisės pažeidimo byloje, teisingumas galiausiai pasiekiamas administraciniame teisme išsprendus apeliaciją, t. y. ginčą dėl paskirtos administracinės nuobaudos, kad ir kas ją buvo paskyręs - apylinkės teismo teisėjas ar, tarkim, policijos departamento pareigūnas.

Tai, kad įstatymų kūrėjas, suformulavęs viešojo administravimo apibrėžimą, jame tiesiogiai nepaminėjo administracinio reagavimo veiklos (prevencinių, kardomųjų, teisinės atsakomybės taikymo veiksmų), neturėtų klaidinti sprendžiant apie dabarties administracinės teisės ir jos studijų apimtį. Čia pravarti S. Šedbaro mintis: „Neatsižvelgiant į tai, kas priėmė teisės normų aktus, už tai, kaip jie įgyvendinami, atsako vykdomoji valdžia. Tam yra modeliuojami kontrolės ir priežiūros mechanizmai. Nustačiusios, kad įvyko teisinio reguliavimo modelio deformacija, vykdomosios valdžios institucijos privalo reaguoti ir imtis jų kompetencijai priskirtų veiksmų atkurti teisinę tvarką. Teisinė tvarka gali būti atkurta naudojantis įvairiomis vykdomosios valdžios dispozicijoje turimomis teisinėmis priemonėmis arba metodais, įskaitant ir atsakomybės priemones. Vienas jų taiko teismai, kitas taikyti įstatymo pavesta vykdomosios valdžios institucijoms. Kai taikyti tokias atsakomybės priemones būna kompetentinga vykdomosios valdžios institucija, jomis ji užtikrina, kad tinkamai būtų įgyvendinami įstatymai ir kiti teisės aktai <...>.“[29]

---

26 S. Šedbaras. Administracinio proceso teisinio reglamentavimo problemos Lietuvos Respublikoje. Vilnius, 2006. P. 129.

27 I. Pauzaitė-Kulvinskienė. Administracinė justicija: teorija ir praktika, p. 97.

28 Valstybės žinios, 2007, Nr. 111-4549.

29 S. Šedbaras. Administracinio proceso teisinio reglamentavimo problemos Lietuvos Respublikoje, p. 130, 132. Apie viešojo valdymo pažeidimų santykius kaip administracinės teisės reguliavimo sritį žr. ir: A. Andruškevičius. Viešojo valdymo funkcijų vykdymo bei asmens ir teisminės valdžios santykių priskyrimas administracinei teisei // VU Mokslo darbai: Teisė. 2003, 46 t., p. 22, 23.

Taigi prevenciniai, kardomieji ar administracinio baudimo veiksmai irgi reiškia viešąjį administravimą[30], nes jais *įgyvendinami administracinės teisės įstatymai ir kiti norminiai aktai.* Kalbant apie tai galima pabrėžti, kad, pavyzdžiui, savivaldybių administracinę priežiūrą atliekantys Vyriausybės atstovai nepriima viešąjį administravimą reiškiančių administracinio reglamentavimo aktų, neteikia administracinių paslaugų (neišduoda leidimų, licencijų, kitų dokumentų, neatlieka administracinės procedūros), neadministruoja viešųjų paslaugų teikimo veiklos, tačiau LVAT jurisprudencija Vyriausybės atstovo instituciją priskiria prie viešojo administravimo subjektų[31]. Tokį Vyriausybės atstovo statusą įprasmina jo atliekama būtent prevencinė savivaldybės viešojo administravimo subjektų priimtų teisės aktų kontrolės funkcija: taip įgyvendinami Savivaldybių administracinės priežiūros įstatyme nustatyti Vyriausybės atstovo įgaliojimai ir teisiniai įpareigojimai.

Įvadinės dalies apibendrinimai

1.

Pagrindinis knygos tikslas – pateikti dabarties Lietuvos administracinės teisės panoraminę apžvalgą, galinčią suteikti, autoriaus manymu, būtiniausių žinių apie šį teisėkūros, teisės taikymo ir akademinių studijų požiūriu itin sudėtingą socialinį reiškinį.

2.

Autoriaus pasirinktas administracinės teisės žinių dėstymo būdas lėmė tai, kad knygoje cituotų teismų sprendimų argumentaciją ir verdiktus dažniausiai nesiekta vertinti kritiškai: tai siauresnių specialiųjų šios teisės šakos tyrimų (mokslo straipsnių ir kt.) dalykas. Teismų aktų fragmentai parinkti kaip vieną ar kitą knygos teiginį pagrindžiantys pavyzdžiai.

3.

Įvertinant tai, kad administracinei teisei, kaip jokiai kitai teisės sričiai, tenka „įgyvendinamosios konstitucijos“ misija, knygoje stengtasi vengti perrašinėti itin dažnai kaitaliojamus pozityviosios teisės aktų tekstus ir labiau gilintasi į socialinį (humaniškąjį) šios teisės šakos turinį, atskleidžiamą kaip

---

[30] Administracinio baudimo atveju tai yra labai specifinis viešasis administravimas, įvertinant Konstitucijos nuostatą, kad teisingumą Lietuvos Respublikoje vykdo tik teismai (K 109 straipsnio 1 dalis).

[31] Žr. a. b. Nr. A[7]-1061/2005 // ATP (8), p. 105–121.

bendrųjų teisės principų taikymas, teismų sprendimų įtaka pozityviajai teisei. Minėtoji administracinės teisės misija paaiškina ir tai, kad knygoje *Post scriptum* pateikiama autoriaus minčių apie šios teisės šakos nepakankamo veiksmingumo priežastis.

4.

Pozityviojoje teisėje įtvirtinta dabartinė viešojo administravimo kategorija, žinoma, yra administracinės teisės studijų (žinių) kaupimo pamatas, tačiau vien jo nepakanka. Be administracinio reglamentavimo, administracinių paslaugų teikimo, viešųjų paslaugų teikimo administravimo ir vidaus administravimo funkcijų, realus viešasis valdymas įgyvendinamas ir kitokiais kontrolės bei priežiūros veiksmais, jam taip pat būdingi kardomojo poveikio ir netgi administracinio baudimo sprendimai. Kaip tik šios aplinkybės lėmė knygos autoriaus pasirinktų nagrinėti klausimų pobūdį.

I.

Administracinės teisės dabartinė samprata, turinys ir institutai

Istoriniai 1988–1991 m. Lietuvos įvykiai, lėmę demokratinius valstybės pokyčius, verčia atsisakyti iki tol vyravusio pozityvistinio administracinės teisės sampratos aiškinimo. Šiandieninėje Lietuvoje „valstybės nustatytų ir jos valią išreiškiančių privalomų teisės normų" studijų jau nebegalima laikyti pakankamu teisės esmės pažinimo būdu. Teisinis pozityvizmas[32], galėjęs būti logiškai pateisinamas totalitarinio politinio režimo valstybėje – TSR Sąjungoje, prievarta inkorporavusioje Lietuvos Respubliką 1940-aisiais ir laikiusioje ją priklausomą penkis dešimtmečius, iš esmės papildomas greta normatyviųjų elgesio taisyklių matant ir bendruosius teisės principus, taip pat pagal šiuos principus statutinę teisę koreguojančius šalies teismų sprendimus.

Taigi atskleidžiant dabarties Lietuvos administracinės teisės sampratą ir šakos turinį pirmiausia būtina nagrinėti: 1) reguliavimo objekto ypatumais grindžiamą administracinės teisės mokslinį apibrėžimą, laikant jį šakos aiškinimo „startine pozicija"; 2) administracinės teisės pozityvųjį (statutinį) turinį – jos normas, grupuojamas į teisės šakos institutus ir įgyvendinamas kaip konkrečius teisinius santykius; 3) bendrųjų teisės principų ir teismų sprendimų poveikį statutinei teisei. Gilesnė administracinės teisės sampratos analizė turi remtis teisės doktrinų idėjų, papročių, etikos normų ar, tarkim, korporatyvinių asociacijų statusą reglamentuojančių normų studijomis.

1.

Administracinės teisės definicija, jos sąlygiškumas

Pirmiausia reikia pastebėti, kad apibrėžti administracinę teisę yra nelengva ir vargu ar kada nors pavyks pateikti vienareikšmišką jos apibrėžimą. Galima pritarti jurisprudencijos teiginiui, kad bet kuris administracinės teisės apibūdinimas yra tik apytikslis: administracinė teisė turi sąlygiškumo pobūdį, priklausomai nuo laiko, vietos ir aplinkybių, kuriomis buvo kuriama[33]. Štai palyginkime istoriškai neilgo tarpsnio – 1939–2005 metų Lietuvos administracinės teisės mokslinius apibrėžimus.

> Administracinė teisė yra bendrosios viešosios teisės šaka, kuri normuoja viešosios administracijos organizaciją, ir jos tiek techninį, tiek juridinį veikimą, įskaitant ir administracijos prerogatyvų (privilegijų) vykdymą[34].

[32] Plačiau apie jį žr., pavyzdžiui: A. Vaišvila. Teisės teorija, p. 80–86.

[33] Z. Duniewska ir kt. Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie. – Warszawa, 2000. P. 34.

[34] Administracinė teisė. Sud. P. Vilutis. – Kaunas, 1939. P. 21, 22. Knygoje taip pat paaiškinama, kaip reikėtų suprasti, kad: 1) administracinė teisė yra bendrosios viešosios teisės šaka; 2) administracinė teisė reguliuoja viešosios administracijos organizaciją ir jos veikimą; 3) administracinė teisė tvarko viešųjų administracijų prerogatyvas (privilegijas) (p. 22–24).

Tarybinė administracinė teisė yra tarybinės teisės šaka, kurios normos reguliuoja valdymo pobūdžio visuomeninius santykius, atsirandančius valstybinio valdymo organams įgyvendinant valstybinį valdymą, o visiems valstybės organams – vidinį valdymą, taip pat visuomeninėms organizacijoms vykdant valstybės joms perduotas viešo valdymo funkcijas[35].

Administracinė teisė – specializuota viešosios teisės normų, o jų nesant – ir principų visuma, kuria remiamasi nustatant viešosios administracijos institucinę sandarą ir subordinacinius ryšius, apibrėžiant šios administracijos veiklą bei metodus valdymo santykių su piliečiais, kitais valstybės gyventojais ir juridiniais asmenimis sferoje, taip pat organizuojant asmens ir administracijos viešojo valdymo ginčų nagrinėjimą teismuose bei kitose valstybės institucijose[36].

Taigi pirmojoje administracinės teisės definicijoje pabrėžiamas viešosios administracijos organizavimo ir veikimo (prerogatyvų ir privilegijų vykdymo) reguliavimas, bet neminimos nei šią teisę sudarančios normos ar principai, nei administracinių ginčų sprendimo teisminės galimybės. Antruoju atveju dėmesys sutelkiamas ties valstybinio valdymo organizacija ir tai, minėta, tiko totalitarinio politinio režimo valstybei – TSR Sąjungai, kurios teisė menkai tegynė asmenis nuo neteisėtų viešosios biurokratijos veiksmų. Šiuolaikinės Lietuvos valstybės administracinės teisės apibrėžime nurodoma galimybė spręsti individo ir viešosios administracijos ginčus teismuose ir kitose tam skirtose institucijose, be to, šis teisės posistemis siejamas ne tik su pozityviosios teisės normomis, bet ir su teisės principais, kompensuojančiais pozityviosios teisės nepakankamumą (teisės spragas ir kitokį netobulumą).

Gana originalūs apibrėžimai pateikiami 2005 metų Lietuvos administracinės teisės bendrosios dalies vadovėlyje, bet juos nėra paprasta analizuoti dėl *socialinių vertybių, vertybinių objektų* kategorijų abstraktumo ir savitai pateikiamos šakos sampratos elementų loginės sekos[37].

Dabartinės administracinės teisės studijoms galima rekomenduoti tokį jos apibrėžimą: administracinė teisė – *taikant bendruosius teisės principus sukurtos viešosios teisės normos ir pozityvųjį reguliavimą aiškinantys bei koreguojantys teismų aktai, nurodantys: 1) kam ir kokios apimties yra suteikti įgaliojimai atlikti viešojo administravimo funkcijas; 2) kam ir kokios apimties yra suteikti įgaliojimai kontroliuoti, ar administracinių santykių dalyviai elgiasi ne priešingu teisei būdu, ir reikiamais atvejais taikyti administracinį poveikį (prievartą); 3) kam ir kokie yra suteikti įgaliojimai spręsti viešosios administracijos ir piliečių konfliktus (administracinių ginčų bylas).*

---

[35] Tarybinė administracinė teisė. – Vilnius, 1980. P. 6.

[36] A. Andruškevičius. Administracinės teisės principai ir normų ribos, p. 33.

[37] Lietuvos administracinė teisė. Bendroji dalis. – Vilnius, 2005. P. 64, 65.

Žinoma, pateiktoji definicija, kaip ir bet kuris kitas bendrasis mokslinis teisės reiškinio apibrėžimas, teikia pradinę informaciją, todėl būtina šakos sampratą konkretinti paaiškinant administracinės teisės aprėpiamų socialinių santykių (reguliavimo objekto) specifiką ir atskleidžiant šios teisės pozityvųjį (teisės normos) ir humaniškąjį (teisės principai ir teismų sprendimai) turinį.

2.

Šakos identifikavimo galimybės

Bet kuri valstybės teisės sistemos dalis nuo kitų sąlygiškai atskiriama pagal literatūroje[38] nurodomą vadinamąjį teisinio reguliavimo dalyką, t. y. reglamentuojamus visuomeninius santykius. Iš to galima spręsti apie teisės šakos socialinę paskirtį.

Kokie požymiai apibūdina administracinės teisės reglamentuojamus santykius? Jais gali būti laikomi:

1) viešosios administracijos subjekto, t. y. valstybinės ar vietos savivaldos institucijos, įstaigos, pareigūno ar kito valdžios įgaliojimus turinčio subjekto *dalyvavimas valdymo teisiniame veiksme*, pavyzdžiui, savivaldybės taryba sprendimu patvirtina tam tikras taisykles, eismo priežiūros tarnybos pareigūnas tikrina vairavimo teisę liudijančius dokumentus;

2) *pavaldumo ryšys* tarp viešosios administracijos subjekto ir asmens (piliečio, juridinio asmens) bei tarp pačių viešosios administracijos subjektų; tarkim, Ministras Pirmininkas paveda ministerijos vadovui sudaryti darbo grupę teisės akto projektui parengti, valstybinės įstaigos vadovas įsakymu paskiria tarnybinę nuobaudą įstaigos valstybės tarnautojui;

3) *teisinių poveikio priemonių taikymas*, pavyzdžiui, ūkio subjekto veiklos sustabdymas, leidimo ar licencijos anuliavimas, kovinių imtynių veiksmų panaudojimas sulaikant teisės pažeidėją;

4) *viešas pobūdis teisinių santykių*, kuriuos inicijuoja pilietis ar kitas Lietuvoje esantis asmuo, įgyvendinantis savo teises, tarkim, prašoma informacijos valstybinėje ar savivaldybės institucijoje, teikiama

---

[38] Žr., pavyzdžiui: S. Vansevičius. Valstybės ir teisės teorija. – Vilnius, 2000. P. 147, 148.

registruoti transporto priemonė, kreipiamasi dėl ūkinės veiklos leidimo[39];

5) nesutarimai (abejonės, ginčai) dėl *viešosios administracinės veiklos teisėtumo*, pavyzdžiui, asmuo kreipiasi į Seimo kontrolierių dėl apskrities administracijos pareigūnų delsimo atkurti nuosavybės teises į žemės sklypą, Vyriausiajai administracinių ginčų komisijai apskundžiamas viešojo administravimo subjekto priimtas individualaus pobūdžio teisės aktas, administraciniam teismui pateikiamas skundas dėl nutarimo administracinio teisės pažeidimo byloje[40].

Taigi administracinės teisės „taikinys" ir šio teisės posistemio tikslai yra viešojo administravimo subjektų kompetencijos įtvirtinimas, jų tarpusavio ryšių koordinavimas, valstybės tarnybos santykių nustatymas, administracinės veiklos formų (valdymo rašytinių aktų leidybos, kontrolės, prevencijos, kardomojo poveikio veiksmų, atsakomybės taikymo) norminimas, informacijos, peticijų, kritikos ir skundo teisės, ūkinės veiklos laisvės, kitų konstitucinių asmens teisių bei laisvių įgyvendinimo, taip pat administracinių konfliktų sprendimo teisinių pagrindų įtvirtinimas.

3.

Administracinės teisės sąsajos su kitomis Lietuvos teisės sistemos dalimis

Pirmiausia reikia pastebėti, kad dabarties Lietuvos teisės literatūroje administracinė teisė apibūdinama kaip savarankiška teisės šaka[41]. Tokį požiūrį būtina paaiškinti papildomai. *Savarankiška* administracinė teisė yra įtraukta į teisės studijų programas ar įvardijama mokslo šaltiniuose. Kitais atvejais jos savarankiškumas yra gana sąlygiškas, nes administracinės teisės, kaip ir bet kurio kito teisės posistemio, turinį lemia konstitucijos normų ir principų įgyvendinimo poreikis. Pastebėta, kad „<...> viską, ką sukuria ir keičia įstatymų kūrėjas, konkretizuodamas blanketines ir kitas Konstitucijos nuostatas viešojo bendrojo valstybinio būvio sutvirtinimo (institucio-

[39] Šis administracinės teisės požymis skiriamas remiantis tuo, kad viena iš minėtų teisinių santykių šalių yra viešojo administravimo subjektas. Tiesa, tai gali ir nebūti pakankamas pagrindas konstatuoti esant administracinį teisinį santykį (žr. specialiosios teisėjų kolegijos nutartis, paskelbtas ATP).

[40] Šis požymis tinka procesinei administracinės teisės daliai (šakos normų grupavimą žr. knygos I.5 skyriuje).

[41] Žr., pavyzdžiui: Lietuvos teisės pagrindai. – Vilnius, 2004. P. 136; Lietuvos administracinė teisė. Bendroji dalis. – Vilnius, 2005. P. 63.

nalizavimo) ar administravimo srityje, atitinkamai apima terminai *valstybinė teisė* ir *administracinė teisė*“[42] ir kad „svarbu įžvelgti ne tik konstitucionalizuotą administracinę ar civilinę teisę, bet ir administracinę ar civilinę teisę kaip *konkretizuotą konstituciją*“[43]. Konstitucinis Teismas vertina administracinę teisę sudarančių įstatymų, Vyriausybės norminių aktų konstitucingumą ir bendrųjų teisės principų neatitinkančias jų dalis (kartais – ir visą teisės aktą) pašalina iš valstybės teisinės sistemos. Konstitucinio Teismo sukurtomis pozityviosios teisės normų aiškinimo, taip pat konstitucinių principų doktrinomis remiasi administraciniai teismai, spręsdami dėl ministerijų, Vyriausybės įstaigų, savivaldybių tarybų, kitų viešojo administravimo subjektų priimtų norminių aktų teisėtumo.

Su civiline (privatine) teise administracinė teisė susijusi tuo, kad, pavyzdžiui, kai kuriems vykdomosios valdžios institucijų teisės aktams reikšmingas civilinėje teisėje nustatytas reguliavimas, tarkim, Vyriausybė tvirtina įstatymų nustatytos veiklos licencijavimo taisykles remdamasi CK 2.78 straipsnyje nurodytomis nuostatomis ir sąlygomis. Arba, pavyzdžiui, administraciniai teismai tam tikrais atvejais subsidiariai taiko civilinės teisės normas administracinių ginčų santykiams (žr. knygos III.2.4 skyrių).

Administraciniuose teismuose nagrinėjant valstybės tarnybos santykių konfliktus, tam tikromis sąlygomis galimas ir darbo teisės normų taikymas (išsamiau apie tai taip pat žr. knygos III.2.4 skyriuje).

Administracinę teisę su baudžiamąja daugiausia sieja atsakomybės institutas, kurį taikant konkrečiu atveju (sprendžiant teisės pažeidėjo nubaudimo klausimą) nelengva parinkti konkuruojančias ATPK ar BK normas[44].

Sąsajos su konstitucine, civiline, baudžiamąja, darbo teise leidžia tvirtinti, kad tikslių administracinės teisės ribų ieškoti yra ne tik sunku, bet ir kažin ar prasminga. Dėl to galima teigti, kad aukštosios mokyklos klausytojui svarbu ne akademiškai tiksliai išmokti administracinės teisės „reguliavimo dalyką“, bet suvokti, kad dabartinė teisė gali būti sėkmingai taikoma tik įgijus pakankamai *visų teisės posistemių* žinių[45].

---

[42] E. Šileikis. Alternatyvi konstitucinė teisė. – Vilnius, 2003. P. 76.

[43] Ten pat, p. 137.

[44] Plačiau apie administracinių ir baudžiamųjų konkuruojančių normų aiškinimą rašoma knygos III.3 skyriuje.

[45] Dėl to galima suprasti kritinę pastabą apie „LTSR laikotarpio jurisprudencijos užsisklendimą tyrinėti (teisės posistemio – *aut.*) „dalyką“ ir „objektą“ <...>“ (E. Šileikis. Alternatyvi konstitucinė teisė, p. 91). Apie „sąlyginio apibrėžtumo“ administracinės teisės modelį plačiau žr.: A. Andruškevičius. Administracinės teisės principai ir normų ribos, p. 102–105.

4.

Administracinės teisės norminis ir humaniškasis turinys

4.1.

Teisės normos

Teisės norma teoretikų apibrėžiama kaip pirminis teisės sistemos elementas, valstybės nustatyta arba sankcionuota bendrai privaloma elgesio taisyklė, suteikianti reguliuojamo santykio dalyviams subjektines teises ir nustatanti jiems teisines pareigas (žr.: S. Vansevičius. Valstybės ir teisės teorija, p. 146). Pabrėžtina, kad teisės norma ne visada laikoma pirmuoju teisės sistemos lygmeniu: teigiama, kad ji yra ne sisteminimo rezultatas, o objektas: „sisteminimas (teisės sistemos kūrimas) prasideda norma“ (žr.: A. Vaišvila. Teisės teorija, p. 261).

4.1.1. Klausimo prasmingumas

Kadangi teisės normos aptariamos bendrosios teisės teorijos kurse[46], dėstomame jau pirmąjį studijų semestrą, logiška klausti, ar verta jas nagrinėti specialiųjų teisės posistemių, taip pat ir administracinės teisės mokslo šaltiniuose? Kaip būtų galima argumentuotai paaiškinti, kodėl jos aprašomos ir ten[47]?

Pastebėtina, kad administracinės teisės normos, palyginti su kitų Lietuvos teisės sistemos posistemių normomis, nėra išskirtinės. Todėl diskutuotinas, pavyzdžiui, siūlymas vienu iš administracinės teisės normos požymių laikyti teisinio reguliavimo sritį – visuomeninius santykius viešojo valdymo srityje[48]. Teisinio reguliavimo sritis – tik valstybės teisės skaidymo į posistemius (šakas) kriterijus, bet ne daugiau: reguliuojamų socialinių santykių pobūdis (turtiniai, valdymo ir kt.) nelemia kokių nors specifinių teisės normų. Juk, tarkim, netgi tokiose iš pirmo žvilgsnio skirtingose šakose kaip civilinė (privatinė) ir administracinė (viešoji) teisė, apimančiose labai skirtingas reguliavimo sritis (civilinė teisė reglamentuoja turtinius ir

---

[46] Tai atspindi teisės teorijos vadovėlių ar vadinamųjų mokomųjų priemonių sandara (žr., pavyzdžiui: A. Vaišvila. Teisės teorija, III skyrius „Antrasis teisės egzistavimo lygmuo – teisės norma“; skyrius apima ne tik pačios normos lyginamosios sąvokos, struktūros, normų klasifikacijos, bet ir teisės normų išraiškos formų (teisės aktų) ir normų (aktų) sisteminimo klausimus (p. 195–284); S. Vansevičius. Valstybės ir teisės teorija, p. 135–144).

[47] Beveik visi platesnieji akademinėms reikmėms anksčiau naudoti ar dabartiniai lietuviški vadovėliai šio klausimo neapeina (žr., pavyzdžiui: Tarybinė administracinė teisė, 1 tomas, p. 22–29; Lietuvos teisės pagrindai, p. 137–140).

[48] Žr., pavyzdžiui: Lietuvos teisės pagrindai, p. 137.

su jais susijusius asmeninius neturtinius santykius, taip pat šeimos santykius (CK 1.1 straipsnis), o administracinė teisė skirta „aptarnauti" viešąjį valdymą), randama ir imperatyviųjų, ir dispozityviųjų elgesio taisyklių (pavyzdžiui, CK 2.76 straipsnio nuostata „*Draudžiama* (pažymėta – *aut.*) teisės aktuose diskriminacijos tikslais nustatyti skirtingas teises, pareigas ar privilegijas pavieniams juridiniams asmenims" – imperatyvi elgesio taisyklė, o ATPK 271 straipsnio norma „Administracinį sulaikymą, asmens apžiūrą, daiktų patikrinimą ir daiktų bei dokumentų paėmimą suinteresuotas asmuo *gali* (pažymėta – *aut.*) apskųsti aukštesniajam organui (pareigūnui) arba rajono (miesto) apylinkės teismui" – dispozityvi). Ne tik imperatyviųjų, bet ir dispozityviųjų teisės normų yra ir tokiame „griežtame" teisės posistemyje kaip baudžiamoji teisė (antai asmuo, kuris padarė sunkų arba labai sunkų nusikaltimą būdamas prieš jo valią nugirdytas ar apsvaigintas ir dėl to ne visiškai sugebėdamas suvokti pavojingo nusikalstamos veikos pobūdžio arba valdyti savo veiksmų, atsako pagal baudžiamąjį įstatymą, tačiau bausmė jam *gali būti* (pažymėta – *aut.*) švelninama[49]). Tokia pat normų rūšinė įvairovė, kaip administracinėje teisėje, būdinga ir darbo teisei[50]. Taigi administracinė teisė pagal ją sudarančių teisės normų pobūdį iš esmės nesiskiria nuo kitų Lietuvos teisės posistemių. Šiuo požiūriu galima teigti, kad administracinėje teisėje kinta tik reglamentuojamų sričių „vidus", t. y. atsiranda naujų socialinių santykių (tarkim, 1999 metais buvo sukurti Lietuvos administraciniai teismai) arba kai kurie santykiai nunyksta (kaip antai įregistruoti automobilį valstybės įmonėje „Regitra" leidžiama ir neturint techninės apžiūros dokumentų, nors dar 2002 metais šis reikalavimas galiojo), tačiau juos reglamentuojančių normų *rūšinė kokybė* nesikeičia[51].

Taigi šioje knygoje teisės normos aprašomos ne tiek dėl jų specifikos[52], kiek vengiant pažeisti *sisteminio* administracinės teisės žinių dėstymo prin-

[49] BK 19 straipsnio 3 dalis.

[50] Antai DK 144 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad kasdienio darbo laiko trukmė neturi viršyti 8 darbo valandų, o šio straipsnio 4 dalis numato, kad tam tikrų kategorijų darbuotojams darbo laikas gali būti iki 24 valandų per parą.

[51] Žinoma, gyvenimo pokyčiai šiek tiek koreguoja teisinį reglamentavimą, pavyzdžiui, susikūrus vietos savivaldos sistemai, kaip valstybės rekomendaciniai aktai priimamos kvazinormos (t. y. tokios, kurių įgyvendinimui nėra pasitelkiama valstybės prievarta). Vis dėlto tai nereiškia, kad teisinis reguliavimas kinta iš esmės: rekomendacijos, ypač žemės ūkio valdymo, buvo teikiamos ir tarybinio laikotarpio Lietuvoje (plačiau apie tai: A. Andruškevičius, A. Marcijonas, S. Stačiokas. Žemės ūkio teisė. – Vilnius, 1989. P. 154).

[52] Knygos autoriaus nuomone, nepagrįsta būtų teigti, kad „administracinės teisės normos yra *savarankiška* (pažymėta – *aut.*) teisės normų rūšis" (Lietuvos teisės pagrindai, p. 137). Žodis *savarankiška* tiktų nebent pabrėžti (bet ne pagrįsti) administracinės teisės išskyrimą valstybės teisės sistemoje: juk administracinės normos turi visus tuos pačius bruožus, kaip ir kitų teisės posistemių (šakų) normos.

cipą ir įvertinant tai, kad jokios valstybės administracinės teisės turinys negali būti nuosekliai paaiškintas ignoruojant žmonių elgesio (socialinių santykių) reguliatorius, vadinamus *teisės normomis*.

Kitas klausimas, kaip turėtų būti pateikiamas teisės normų aprašymas? Ar pakanka tik nurodyti, kad jos skirstomos į įpareigojamąsias, įgaliojamąsias, draudžiamąsias, materialiąsias ir procesines elgesio taisykles, kaip iki šiol priimta pateikti administracinės teisės mokslo šaltiniuose[53]? Manytina, kad ne. Juk, minėta, apie normų rūšis sužinoma jau iš bendrosios teisės teorijos paskaitų. Racionalioms administracinės teisės studijoms svarbiau yra tai, kokią *įtaką teisės normos pobūdis daro jas aiškinant ir taikant* realiems administracinių ginčų santykiams (žr. I.4.1.2 skyrių).

4.1.2. Teisės normos apibrėžimas, požymiai, funkcijos, normų grupavimas (rūšys)

Pastebėtina, kad dėl ilgokai užtrukusio mokomosios literatūros stygiaus[54] akademinę jaunuomenę klaidino kai kurie savarankiškai parengti (neaprobuoti) administracinės teisės studijų šaltiniai. Štai Vilniaus universiteto Teisės fakultete matytos nežinia kokio autoriaus (tikėtina, pačių studentų) parengtos „studijų literatūros" fragmentas: „Administracinės teisės norma – valstybės nustatyta privaloma elgesio taisyklė, kuri administracinioteisinio metodo pagalba reguliuoja valdymo pobūdžio santykius, atsirandančius valdymo srityje" (čia nekreipiame dėmesio į citatos paskutiniųjų žodžių dėstymo loginę klaidą *idem per idem*).

Pateiktasis administracinės teisės normos apibrėžimas primena sovietmečio laikais išleisto vadovėlio „Tarybinė administracinė teisė" normos aiškinimą: „Administracinės teisės norma – tai tarybinės teisės norma, kuri administracinio-teisinio metodo pagalba reguliuoja visuomeninius valdymo pobūdžio santykius, atsirandančius valstybinio bei vidinio valdymo procese, taip pat viešo pobūdžio visuomeninius valdymo santykius, susiklostančius visuomeninėms organizacijoms įgyvendinant joms perduotas valstybinio valdymo funkcijas" (p. 22).

Turint omenyje, kad minėta „studijų medžiaga" studentai naudojosi 2004–2005 mokslo metais, pateiktoji administracinės teisės normos definicija klaidina dėl kelių dalykų. Pirma, demokratinės Lietuvos valstybės

---

[53] Žr., pavyzdžiui: Lietuvos teisės pagrindai, p. 138; Lietuvos administracinė teisė. Bendroji dalis, p. 175–179.

[54] Keliolika Lietuvos nepriklausomybės metų administracinės teisės studijos tegalėjo remtis tik 1980 m. išleistu tarybinės administracinės teisės vadovėliu. Ši knyga, pakankamas mokslo šaltinis iki 1990 metų, vėliau ėmė neatitikti Lietuvos viešojo valdymo realijų. Padėtį kiek pataisė 2005 m. išėjęs vadovėlis „Lietuvos administracinė teisė. Bendroji dalis".

teisės normas kuria ne tiktai valstybinės, bet ir, remiantis įstatymais, vietos savivaldos institucijos[55].

Antra, teiginys, kad administracinės teisės normos reguliuoja valdymo santykius *administraciniu-teisiniu metodu* (t. y. valstybės ar vietos savivaldos institucijos vienašališku sprendimu), yra tikslintinas atsižvelgiant, pavyzdžiui, į Lietuvos Respublikos Konstitucijoje įtvirtintą peticijos teisę[56] (K 33 straipsnio 3 dalis), Viešojo administravimo įstatyme nustatytą pareigą tartis dėl administracinio reglamentavimo[57], Vyriausybės nutarime esantį imperatyvą skelbti norminių administracinių aktų projektus[58].

Trečia, teiginys, kad administracinės teisės normos reguliuoja *valdymo pobūdžio* santykius, aiškintinas dėl to, kad demokratinėje valstybėje yra tokių socialinių ryšių, kai valstybės ir savivaldybių viešoji administracija veikia ne kaip elgesio taisykles vienašališkai nustatanti valdytoja, o priešingai – kaip savotiška visuomenės tarnaitė, privalanti įstatymų nustatyta tvarka teikti piliečiams informaciją, spręsti asmenų skundus ir prašymus, išduoti ūkinės veiklos leidimus ir kt.[59]

Galima pateikti tokį administracinės teisės normos apibrėžimą: *tai valstybės nustatyta (suformuluota ir paskelbta) ar sankcionuota bendro pobūdžio privalomo (įpareigojamojo ar draudžiamojo) ar leidžiamo elgesio taisyklė, atliekanti viešojo administravimo subjektų ir asmenų santykių reguliavimo funkciją, taip pat įtvirtinanti institucines ir procesines administracinių konfliktų sprendimo formas.*

[55] Tai atspindi, pavyzdžiui, savivaldybės tarybos teisė tvirtinti želdinių apsaugos, miestų ir kitų gyvenamųjų vietovių tvarkymo, visuomenės sveikatos, sanitarijos ir higienos, atliekų tvarkymo bei aplinkos apsaugos, gyvūnų laikymo, prekybos turgavietėse ir kitas taisykles (VSĮ 17 straipsnio 1 dalies 33 punktas), ATPK 5 straipsnio norma „savivaldybių tarybos turi teisę priimti sprendimus kovos su stichinėmis nelaimėmis klausimais, numatančius administracinę atsakomybę už jų pažeidimą <...>".

[56] Labiau atskleistą Lietuvos Respublikos peticijų įstatyme (Valstybės žinios, 1999, Nr. 66-2128) įtvirtinant pareiškėjų kreipimąsi į Seimą, Vyriausybę ir savivaldybių institucijas siūlant spręsti žmogaus teisių ir laisvių apsaugos ar įgyvendinimo, valstybės ir savivaldybės institucijų reformavimo, kitus svarbius visuomenei, savivaldybėms ar valstybei klausimus, kai tam reikia priimti naują teisės aktą, pakeisti, papildyti ar pripažinti netekusiu galios galiojantį teisės aktą (2 straipsnio 4 dalis, 3 straipsnio 1 dalis).

[57] Pagal nuo 2007 m. sausio 1 d. galiojančią VAĮ redakciją viešojo administravimo subjektai dėl administracinių sprendimų, susijusių su bendrais teisėtais visuomenės interesais, turi konsultuotis su visuomenės interesams tam tikroje srityje atstovaujančiomis organizacijomis (asociacijų, profesinių sąjungų, kitų nevyriausybinių organizacijų atstovais), o įstatymų numatytais atvejais – ir su gyventojais ar jų grupėmis (VAĮ 7 straipsnio 1 dalis).

[58] Žr. 1999 m. vasario 4 d. Vyriausybės nutarimą Nr. 118 „Dėl įstatymų ir kitų norminių aktų projektų skelbimo „Interneto" tinkle" (Valstybės žinios, 1999, Nr. 15-389).

[59] Apie tai žr.: A. Andruškevičius. Administracinės teisės principai ir normų ribos, p. 44, 46, 84–96.

Iš pateiktosios sampratos išplaukia tam tikri administracinės teisės normos požymiai. Pirma, dažniausiai tai būna valstybės nustatyta oficiali elgesio taisyklė. Tam tikros valstybinės institucijos – Seimas, kai kuriais atvejais Respublikos Prezidentas, taip pat Vyriausybė, ministerijų, Vyriausybės įstaigų, įstaigų prie ministerijų vadovai ar kiti Konstitucijos ir ją įgyvendinančių įstatymų įgalioti teisės subjektai, pavyzdžiui, Lietuvos banko valdyba, – pagal teisės aktuose reglamentuotas procedūras formuluoja ir įstatymų, Vyriausybės nutarimų, ministrų įsakymų ir kitų teisės aktų forma paskelbia tam tikroms viešųjų santykių sritims reikšmingas teisės normas.

Antra, administracinei teisei priskirtinas normas sukuria ir nevalstybinės institucijos, remdamosi išankstiniu ar paskesniu valstybės sankcionavimu. Antai savivaldybių valdžios institucijoms Konstitucija leidžia kurti teisę įtvirtindama nuostatą „Savivaldybių tarybos turi teisę įstatymo nustatytose ribose ir tvarka nustatyti vietines rinkliavas <...>" (121 straipsnio 1 dalis)[60]. Įgaliojimas kurti teisės normas plačiau atsispindi Vietos savivaldos įstatyme, kuris nustato, pavyzdžiui, savivaldybės tarybos teisę tvirtinti tam tikras taisykles (17 straipsnio 1 dalies 33 punktas). Taigi valstybės įstatymai sankcionuoja savivaldybių institucijų atliekamą pozityviosios teisės kūrimą[61].

Trečia, administracinės teisės norma yra *bendroji* elgesio taisyklė. Šiuo atveju norma nustato tipines gyvenimo situacijas, visuomeninių santykių rūšinius požymius. Pati taisyklė išreikšta bendrąja forma kaip elgesio modelis. Normos galiojimas nesibaigia kartą ją įvykdžius, nes ji skirta neribotam skaičiui atvejų[62]. Šis požymis skiria teisės normų aktus nuo teisės taikymo aktų, kuriais įstatymo ar kito teisės akto norma įgyvendinama kaip konkretus teisinis santykis; tarkim, valstybės įstaigos vadovas pavaldžiam įstaigos valstybės tarnautojui įsakymu paskiria tarnybinę nuobaudą[63].

Ketvirta, administracinės teisės normos neretai esti *privalomosios* elgesio taisyklės. Privalomumas – požymis, nusakantis administracinės teisės normos paskirtį: ji yra siekio tvarkyti žmonių santykius išraiška. Remdamasi teisės normomis valstybė, savivaldos institucijos ir kiti subjektai įgyvendina savo funkcijas. Tai atliekama teisės normos dispozicijoje nustatant reikalaujamo ar draudžiamo elgesio taisyklę ar jų grupę. Jeigu teisės normos adresatas elgiasi priešingai, gali būti pasitelkiami įstatymuose tiesiogiai

[60] Vadinasi, savivaldybės taryba ne tik nusprendžia dėl vietinės rinkliavos būtinumo, bet ir patvirtina rinkliavos surinkimo tvarką reguliuojančias teisės normas.

[61] Kalbant apie administracinę teisę paminėtini ir, pavyzdžiui, politinių partijų, politinių organizacijų, asociacijų priimti bendrieji aktai, kurių teisėtumą priskirta tirti administraciniams teismams (ABTĮ 15 straipsnio 1 dalies 12 punktas).

[62] S. Vansevičius. Valstybės ir teisės teorija, p. 137.

[63] Šiuo atveju įgyvendinamos VTĮ 28–31 straipsnių normos.

numatyti administracinio poveikio būdai, t. y. įstatymų įgalioti teisės subjektai taiko kardomąsias[64] ar teisinės atsakomybės priemones[65]. Tiesa, privalomumas nėra visa apimantis administracinės teisės normų požymis: socialiniai viešojo valdymo santykiai įstatymų nustatytais atvejais reglamentuojami, minėta, ir rekomendacinėmis normomis (jų specifiką žr. toliau).

Administracinės teisės normų funkcijos. Šiuo požiūriu administracinė teisė neišsiskiria iš kitų teisės posistemių. Svarbiausioji bet kurios teisės normos paskirtis – reguliuoti tam tikrus visuomeninius santykius siekiant socialinės tvarkos. Administracinės teisės normos atlieka viešojo valdymo ir su juo susijusių santykių *reglamentavimo* funkciją. Antai Vyriausybės įstatymas bendrais bruožais nustato Lietuvos Respublikos Vyriausybės, ministerijų, Vyriausybės įstaigų, apskričių vadovybės, vietos savivaldos institucijų subordinacinių ir koordinacinių ryšių pobūdį. Arba, pavyzdžiui, VyrĮ 22 straipsnio 1 dalies 9 punkto norma įgalioja Vyriausybę tvirtinti ministerijų nuostatus, kurių normos savo ruožtu atspindi ministerijai tenkančius uždavinius, atliekamas funkcijas, šios vykdomosios valdžios institucijos teises ir pareigas, ministerijos vadovybės įgaliojimus. Reguliavimas yra tarsi pagrindinė administracinės teisės normos funkcija. Tačiau ji ne vienintelė: teisės norma, priklausomai nuo jos struktūroje užprogramuotos užduoties, atlieka ir *apsauginę* funkciją: nemaža dalis administracinės teisės normų savo dalimi – vadinamąja *sankcija* – skirtos ginti asmens, taip pat visuomenės ir valstybės viešuosius interesus[66]. Dar kitos normos skirtos įgyvendinti (apsaugoti) žmogaus konstitucines ir kitas teises bei laisves – teisę gauti informaciją[67], teisę į nuosavybę[68] ir kt. (pavyzdžiui, vartotojų teises įvairiose socialinių ekonominių santykių srityse).

Administracinės teisės normų grupavimas pagal elgesio taisyklės formulavimą (*griežtos ir lanksčios* administracinės teisės normos). Jei normos turinyje yra įsakmiai išreikšta (ar pagal reguliavimo kontekstą logiškai suvo-

---

[64] Tai, pavyzdžiui, administracinis sulaikymas, asmens apžiūra ir daiktų patikrinimas, transporto priemonės važiuoklės blokavimas (ATPK 265–269 straipsniai) ar, tarkim, antrankių panaudojimas, koviniai imtynių veiksmai (PolVĮ 23 straipsnio 4 dalis). Plačiau apie tai rašoma knygos II dalyje.

[65] ATPK nurodytas administracines nuobaudas, VTĮ apibrėžtas tarnybines nuobaudas ar specialiuose drausmės statutuose įtvirtintas drausmines nuobaudas.

[66] Taigi pozityvioji administracinė teisė, kaip teisės normų visuma, iš esmės atlieka dvi funkcijas – reguliacinę ir apsauginę. Pastaroji dar gali būti jurisprudenciškai skiriama į žmogaus teisių apsaugos ir represinę (apie tai žr.: A. Andruškevičius. Administracinės teisės principai ir normų ribos, p. 98–101).

[67] Žr., pavyzdžiui, Teisės gauti informaciją iš valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų įstatymą (Valstybės žinios, 2000, Nr. 10-236, nauja red.: Valstybės žinios, Nr. 2005, Nr. 139-5008).

[68] Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos žemės įstatymo (Valstybės žinios, 1994, Nr. 34-620, nauja red.: Valstybės žinios, 2004, Nr. 28-868) 45 straipsnio normos.

kiama) *nuostata atlikti* tam tikrus veiksmus, tokia administracinės teisės norma yra įpareigojamoji[69].

1. „Apie pareigūno panaudotą prievartą, sukėlusią asmens mirtį arba sužeidimą, nedelsiant turi būti informuojamas prokuroras“ (PolVĮ 23 straipsnio 8 dalis).

2. „Vyriausybės atstovas kiekvieną pusmetį Vyriausybės nustatyta tvarka pateikia informaciją apie savo veiklą Vyriausybei, Vidaus reikalų ministerijai, apskrities viršininkui, prižiūrimoms savivaldybėms“ (SAPĮ 8 straipsnis).

Pirmajame pavyzdyje įpareigojamąjį teisės normos pobūdį nusako žodžiai „turi būti“ ir paryškina šio reikalavimo įsakmumas – „nedelsiant“ (t. y. tomis aplinkybėmis įmanomu *greičiausiu būdu*) informuoti prokurorą. Antruoju atveju normos įpareigojamasis pobūdis suvokiamas iš žodžių „kiekvieną pusmetį pateikia informaciją“ (t. y. neįgaliotas jos neteikti) loginės prasmės.

Jei normos tekste suformuluotas (ar pagal normos loginę konstrukciją užprogramuojamas) *liepimas nesielgti* teisei priešingu būdu[70], tai – draudžiamoji administracinės teisės norma.

1. „Valstybės sienos apsaugos tarnybos pareigūnui neleidžiama būti partijų ar politinių organizacijų nariu, dalyvauti politinėje veikloje, streikuoti, valdyti pagal įgaliojimą bet kokios rūšies įmonės akcijas, priimti dovanas, paslaugas, tiesiogiai ar netiesiogiai susijusias su jo pareigų ėjimu (išskyrus įstatyme numatytus atvejus)“ (VSATĮ 19 straipsnis).

2. „Tarnybos paslapties atskleidimas <...> užtraukia baudą iki keturių tūkstančių litų“ (ATPK 214^{18} straipsnis).

Pirmojoje normoje žodžiu „neleidžiama“ akivaizdžiai nusakomas tam tikrų VSAT pareigūno veiksmų draudžiamumas.

Antrajame normos pavyzdyje teisei priešingo elgesio draudimas suvokiamas iš normos dalies, apibūdinamos žodžiais „užtraukia baudą“. Taigi galima sakyti, kad ir kiti ATPK nurodyti administracinių teisės pažeidimų požymiai suprantami kaip draudimas asmeniui vienaip ar kitaip elgtis ar neveikti, kai atitinkami veiksmai, pareigų atlikimas teisėje numatyti kaip reikalaujami (būtini) atlikti. Draudimo nepaisymas reikštų administracinio teisės pažeidimo (nusižengimo) juridinį faktą ir už šią neteisėtą veiką ATPK nustatyta proceso tvarka pažeidėjui gali būti paskirta administracinė nuobauda.

Įpareigojamasis ir draudžiamasis teisės normos pobūdis žymi administracinės teisės *imperatyvumo* savybę. Teisės teorijos ir administracinės teisės studijų šaltiniuose imperatyvioji norma skiriama kaip savita (atskira) teisės

[69] Žr., pavyzdžiui: Lietuvos teisės pagrindai, p. 47.

[70] T. y. visiškai ar iš dalies nepaisant oficialiai paskelbtuose teisės aktuose nustatytų elgesio taisyklių.

norma. Pabrėžtina, kad šios normos pobūdį svarbu suvokti ne vien didaktiniu (teisės studijų), bet ir teisės taikymo požiūriu. Antai LVAT, nagrinėdamas Viešųjų pirkimų tarnybos prie Vyriausybės ir asmenų ginčą dėl viešųjų pirkimų konkurso paskelbimo neįvykusiu, nustatė, kad Ūkio ministerija organizuodama konkursą ne kartą pažeidė imperatyvias Statybos ir Viešojo pirkimo įstatymų normas. Atsižvelgdama į tai, LVAT teisėjų kolegija konstatavo, kad neteisėtais veiksmais sukurtas rezultatas negali būti pripažįstamas teisėtu nepriklausomai nuo to, kuri šalis yra kalta dėl tokių veiksmų. Priešingu atveju būtų ignoruojamos imperatyviosios normos[71].

Imperatyvumo savybė reikšminga ir tuo, kad taikant šio pobūdžio normas negali būti remiamasi plečiamuoju jų turinio aiškinimu, taip pat diskutuojama, ar leistina imperatyviąją normą taikyti pagal analogiją (žr. knygos III.2.2.2 ir III.2.3 skyrius).

Jei valdymo santykių dalyviui *leidžiama pasirinkti* elgesio variantą konkrečioje teisinėje situacijoje, tai yra *leidžiamoji* (dar vadinama *dispozityvioji*) administracinės teisės norma.

„Asmuo turi teisę apskųsti viešojo administravimo subjekto priimtą administracinės procedūros sprendimą savo pasirinkimu administracinių ginčų komisijai arba administraciniam teismui įstatymų nustatyta tvarka“ (VAĮ 36 straipsnis).

Šiuo atveju leidžiamąjį (negriežtą) normos pobūdį liudija žodžiai „turi teisę“ (suprastina – „gali“, „gali būti“). Vadinasi, administracinės teisės subjektas pats renkasi elgesio variantą – pasinaudoti teisės numatyta galimybe išspręsti klausimą ar to nedaryti. Tad leidžiamąsias administracinės teisės normas, skirtingai nuo įpareigojamųjų bei draudžiamųjų, apibūdina dispozityvumo savybė.

Pabrėžtina, kad žodžių junginys „gali būti“ ne visada reiškia teisės normos dispozityvumą. Administracinės teisės kūrėjai, deja, ne visada atsakingai formuluoja normos tekstą atvejais, reikalaujančiais imperatyvaus reguliavimo[72].

Atskirai aptartini vadinamieji *rekomendaciniai* viešojo valdymo aktai.

2002 m. rugsėjo 25 d. nutarime Nr. 1491 Vyriausybė rekomendavo savivaldybių institucijoms ir įstaigoms vadovautis šiuo nutarimu patvirtinta Piliečių ir kitų asmenų aptarnavimo viešojo administravimo ir kitose institucijose pavyzdine tvarka (Valstybės žinios, 2002, Nr. 95-4105, antraštės pakeitimai: Valstybės žinios, 2006, Nr. 95-4105).

---

[71] A. b. Nr. 3 A-221/2000 // ATP (1), p. 271.

[72] Apie atsainaus teisės kūrėjų požiūrio nulemtą teisės normų formuluočių ydingumą žr. knygos III.2.2.1.2 skirsnį. Tokių normų tikrąją prasmę teismas išsiaiškina taikydamas ne pažodinio, bet sisteminio loginio aiškinimo metodą (žr., pavyzdžiui: KT 1996 09 25 nut. // KTNiS (7), p. 22).

Rekomendacinių aktų, kaip ir leidžiamųjų teisės normų, nuostatoms būdingas neprivalomumas. Vadinasi, nekiltų sankcijų (teisinių padarinių), jei teisės subjektas neįgyvendintų rekomendacijos[73]. Tačiau rekomendacinis valdymas ir leidžiamosiomis normomis išreikštas teisinis reguliavimas neturėtų būti tapatinami: manytina, kad valdymo akte pateiktą rekomendaciją adresatas *privalo* svarstyti ir argumentuotai nuspręsti, ar ją taikyti. Kitaip tariant, rekomendacija yra tarsi kvazinorma, kurios esmė tokia: ši elgesio taisyklė yra privaloma, nebent subjektas, kuriam ji taikoma, turi pakankamai motyvuotą pagrindą jos nesilaikyti. Tada subjektas privalo pranešti kvazinormą sukūrusiai institucijai apie tai, kad rekomendacijos nesilaikys, ir pateikti motyvus[74]. Antraip rekomendacijos, kaip vienas iš teisinio reguliavimo (valdymo) metodų, apskritai neturėtų prasmės.

Koks rekomendacinio valdymo ir teisės aktų, vadinamų pavyzdiniais, normų santykis?

Vyriausybė 2003 m. rugpjūčio 12 d. nutarimu Nr. 1002 patvirtino Pavyzdinį ministerijų darbo reglamentą[75]. Nutarimo 2 punkte nustatyta, kad „ministrams tvirtinant ministerijų darbo reglamentus Pavyzdinio ministerijų darbo reglamento nuostatos gali būti detalizuojamos. Ministerijos, atsižvelgdamos į jų veiklą reglamentuojančių aktų specifiką, į savo darbo reglamentus gali įrašyti kitas nuostatas“.

Šiuo atveju ministerijoms suteikta teisė ministro įsakymu patvirtintame ministerijos darbo reglamente keisti (išplėsti) Pavyzdinio reglamento nuostatas ar suformuluoti papildomas normas, būtinas pagal ministerijos valdomos srities specifiką. Tačiau, skirtingai nuo kitų rekomendacinių aktų, pavyzdiniais vadinami aukštesniosios pakopos valdymo institucijos aktai *turi būti įvykdomi*, t. y. priimami pavaldžioje institucijoje (įstaigoje), nesvarbu, ar pavyzdinio teisės akto tekstą kartojant, ar nuo jo *neesmingai* nukrypstant (žr. knygos II.7.2.1.2 skirsnį, nuorodą Nr. 427).

Skatinamosios normos taip vadinamos dėl to, kad administracinių teisinių santykių dalyviams nustato privilegijas, skatinančias tų santykių plėtotę.

„<...> savo biudžeto sąskaita savivaldybių tarybos gali numatyti mokesčių bei rinkliavų lengvatas“ (K 121 straipsnio 2 dalis); „Už ypatingus nuopelnus valstybės tarnybai valstybės tarnautojai gali būti teikiami valstybės apdovanojimui gauti“ (VTĮ 27 straipsnio 3 dalis).

---

[73] Antai, pavyzdžiui, dar ir 2006 metais kai kuriose šalies savivaldybėse „vieno langelio“ tarnyba nebuvo įsteigta, nors, minėta, Vyriausybė 2002 m. rugsėjo 25 d. nutarimu Nr. 1491 (Valstybės žinios, 2002, Nr. 95-4105) savivaldybėms rekomendavo taikyti tokią asmenų aptarnavimo formą.

[74] Galima pabrėžti, kad administracinio teismo sprendimas galėtų būti vertinamas kaip ydingas, jei byloje konstatuojant kurio nors viešojo administravimo subjekto pareigas asmens atžvilgiu būtų remtasi būtent rekomendacinėmis normomis.

[75] Valstybės žinios, 2003, Nr. 80-3639.

Taigi pagal elgesio taisyklės išraiškos pobūdį administracinės teisės normas galima skirstyti į:

1) griežtas, t. y. imperatyvias (prie jų priskiriamos įpareigojamosios ir draudžiamosios normos);
2) ne tokias griežtas, t. y. dispozityvias (pastarąsias išreiškia leidžiamasis, rekomenduojamasis, skatinamasis teisės normos pobūdis).

Dispozityviosios normos suteikia valdymo santykiams lankstumo, tačiau pati administracinė teisė vertinama kaip teisės posistemis, „kurio esmę labiausiai išreiškia principas „leidžiama viskas, kas numatyta ir įvardyta"[76]. Vadinasi, ir tais atvejais, kai, tarkim, įstatyme nurodytas viešosios administracijos subjekto įgaliojimų sąrašas nėra išsamus (galutinis), subjektas galės turėti kitokių įgaliojimų tik tuo atveju, jei tai papildomai bus numatyta kitame teisės akte. Antai kitokias, nei VSĮ nurodyta, funkcijas savivaldybių seniūnijoms ir seniūnams gali būti pavesta atlikti, jei tai numatyta seniūnijos veiklos nuostatuose (VSĮ 31 straipsnio 4 dalis).

Materialiosios ir proceso normos. Materialiosiomis normomis reglamentuojami (nustatomi) viešojo valdymo santykių dalyvių – valdymo funkciją įgyvendinančių valstybinių ir vietos savivaldos institucijų, kitų viešojo administravimo funkcijas atliekančių teisės subjektų – įgaliojimai ir teisiniai įpareigojimai, taip pat piliečių, juridinių asmenų teisės ir teisinės pareigos. Šios normos yra įvairaus imperatyvumo laipsnio – draudžiamosios, įpareigojamosios, leidžiamosios, skatinamosios, rekomendacinės.

Procesines administracines normas įprasmina jų *tarnybinė* paskirtis: taikant šio pobūdžio normas būna įgyvendinami materialiųjų normų nustatyti subjektų įgaliojimai, įpareigojimai, teisės ir pareigos.

> „Skundas dėl nutarimo administracinio teisės pažeidimo byloje paprastai paduodamas per nutarimą priėmusį apylinkės teismą ar atitinkamai kitą valstybės instituciją (jos pareigūną), priėmusią nutarimą byloje" (ABTĮ 122 straipsnio 2 dalis).

Šis procesinis reguliavimas suteikia teisinį pagrindą įgyvendinti bendrąją konstitucinę nuostatą *Asmuo, kurio konstitucinės teisės ar laisvės pažeidžiamos, turi teisę kreiptis į teismą* (K 30 straipsnio 1 dalis), taip pat Konstitucijos normą *Piliečiams laiduojama teisė kritikuoti valstybės įstaigų ar pareigūnų darbą, apskųsti jų sprendimus* (K 33 straipsnio 2 dalis) bei ABTĮ 5 straipsnio 1 dalies normą – *Kiekvienas suinteresuotas subjektas turi teisę įstatymų nustatyta tvarka kreiptis į teismą, kad būtų apginta pažeista ar ginčijama jo teisė arba įstatymų saugomas interesas.* Taigi procesinės teisinės

---

[76] E. Šileikis. Alternatyvi konstitucinė teisė, p. 461. Beje, šis principas, nors ir svarbus, nėra vienintelis: pozityviosios administracinės teisės esmę išreiškia ir kitos principinės (esminės) taisyklės (žr. knygos įvado 2 poskyrį).

normos neegzistuoja pačios sau, jos sistemiškai derinamos su materialiųjų konstitucinės ir administracinės teisės normų įgyvendinimo poreikiu.

Procesinį normų pobūdį nusako daugiausia tos jų dispozicijų dalys, kuriose nurodomi konkretūs veiksmų atlikimo terminai (antai pagal ABTĮ 32 straipsnio 1 dalies normą ginčo šalis, nesutinkanti su administracinių ginčų komisijos ar kitos išankstinio ginčų nagrinėjimo ne teismo tvarka institucijos sprendimu, į administracinį teismą gali kreiptis per dvidešimt dienų nuo sprendimo gavimo dienos), apibrėžiama veiksmų seka (pavyzdžiui, ABTĮ 22 straipsnio 3 dalies norma nustato, kad įstatymų numatytais atvejais skundas (prašymas) pirmiausia turi būti paduodamas administracinių ginčų komisijai ar kitai išankstinio ginčų nagrinėjimo ne teismo tvarka institucijai, po to skundas gali būti paduodamas ir administraciniam teismui).

Materialiųjų ir procesinių normų atskyrimas turi reikšmės taikant administracinę teisę. Konstitucinis Teismas yra pabrėžęs, jog teisės teorijoje ir teisės taikymo praktikoje laikomasi principo, kad materialinės teisės normos turi pirmumą procesinių teisės normų atžvilgiu[77]. Taip aiškinant normų santykį, daroma loginė išvada, kad tai, ko nėra nustatyta materialiojoje normoje, negali atsirasti procesinėje elgesio taisyklėje.

I. J. įmonė ginčijo mokesčių administravimo subjekto sprendimą nemokėti palūkanų už laiku negrąžintą įmonei valstybės rinkliavos permoką. Pareiškėja rėmėsi VMI viršininko 2001 m. rugpjūčio 9 d. įsakymu Nr. 203 patvirtintomis Mokesčio permokos grąžinimo taisyklėmis, kurios, jos nuomone, turi būti taikomos ir grąžinant permokėtas valstybės rinkliavas, o jų negrąžinus laiku, turi būti skaičiuojamos palūkanos. Apeliacine tvarka spręsdamas administracinį ginčą LVAT konstatavo, kad Lietuvos Respublikos rinkliavų įstatyme nėra nuostatų apie palūkanas už laiku negrąžintą permokėtą rinkliavą, o minėtos VMI viršininko patvirtintos Taisyklės yra procesinio pobūdžio teisės aktas, reglamentuojantis (iš dalies) ir Rinkliavų įstatyme įtvirtintų subjektinių teisių įgyvendinimą, todėl šiame įstatyme neįtvirtinus teisės gauti palūkanas už ne laiku grąžintą permokėtą valstybės rinkliavą, tokia subjektinė teisė negali atsirasti ir procesinėje teisės normoje[78].

Derėtų pateikti keletą pastabų dėl procesinio minėtų Taisyklių normų pobūdžio. Administracinės teisės fenomenas – ikiteisminių ginčų srityje atsirandanti procesinės ir *procedūrinės* normos savybių sankirta, todėl vyksta ginčas, prie kurios kategorijos normų priskirti elgesio taisykles, reglamentuojančias ginčų sprendimą ikiteismine tvarka. Šis fenomenas siejamas su kitu – kad administracinėje teisėje gana plačios teismo, teisingumą vykdančios valdžios institucijos, funkcijos yra priskirtos pačioms vykdomosios

[77] KT 1996 11 12 nut. // KTNiS (7), p. 64.
[78] LVAT A^{11}-765-2004 // ATP (6), p. 120–127.

valdžios institucijoms arba kvaziteismams (administracinių ginčų komisijoms).

Jei *procedūrinė* norma yra elgesio taisyklė, reguliuojanti, kaip viešojo administravimo subjektas atlieka viešojo administravimo funkcijas (pavyzdžiui, skirsto ES paramos lėšas, renka mokesčius, išduoda licencijas, tam tikros veiklos leidimus), o procesinė norma – elgesio taisyklė, reguliuojanti, kaip nagrinėjami administracinės teisės ginčai, tai galima svarstyti, kad norma, reguliuojanti, pavyzdžiui, kaip Valstybinė mokesčių inspekcija turi nagrinėti asmens skundą dėl jos teritorinio padalinio priimto sprendimo, yra ir procedūrinė (nes tai viena iš Valstybinės mokesčių inspekcijos – viešojo administravimo subjekto – funkcijų), ir procesinė (nes nustato ginčo nagrinėjimo taisykles). Kvaziteismų veiklą reguliuojančių normų problema mažesnė, nes šios valstybinės institucijos įsteigtos vien tik nagrinėti ikiteisminius skundus ir neatlieka viešojo administravimo funkcijų, todėl šios normos laikomos tik procesinėmis.

Manytina, kad praktiniu požiūriu yra svarbiau ne atskirti procesines ir procedūrines normas, bet suvokti ginčų santykius reguliuojančių normų esmę ir reikalingumą atsižvelgiant į tą bendrą jų bruožą, kad šios normos užtikrina viešojo administravimo subjektų atsakingumą piliečiams bei objektyvų, teisingą ir operatyvų jų skundų nagrinėjimą pirmiausia pačiose viešojo administravimo institucijose, žinoma, neapribojant asmens teisės kreiptis į administracinį teismą.

Definicinės ir deklaruojamosios normos. Teisės aktu reglamentuojant valdymo socialinius santykius, tekste vartojami specialūs žodžiai ar jų junginiai, reikšmingi konkrečiai reguliavimo sričiai. Antai Valstybės tarnybos įstatyme apibrėžta, kad valstybės tarnautojas – tai fizinis asmuo, einantis pareigas valstybės tarnyboje ir atliekantis <...> viešojo administravimo veiklą (2 straipsnio 2 dalis). Savo ruožtu skiriamos ir apibrėžiamos specifinės valstybės tarnautojų kategorijos (politinio asmeninio pasitikėjimo, karjeros, statutiniai, pakaitiniai). Taigi normos (definicijos) teisinius reiškinius vieną nuo kito atskiria tam, kad jų konkrečią paskirtį teisę taikantys subjektai suvoktų vienodai.

Definicinės normos yra reikšmingos ir nustatant administracinę teisę sudarančių įstatymų taikymo ribas bei sprendžiant ginčo priskirtinumo teismams klausimus.

Valstybės tarnybos įstatyme apibrėžiama, kokie asmenys laikomi valstybės politikais (2 straipsnio 11 dalis), kartu nurodant, kad šis įstatymas valstybės politikams netaikomas (4 straipsnio 5 dalies 1 punktas). Tuo tarpu Lietuvos Respublikos viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymas, apibrėždamas asmenis, dirbančius valstybinėje tarnyboje, prie jų priskiria ir valstybės politikus (2 straipsnio 1 dalis).

Normos-deklaracijos atskleidžia konkrečių teisės aktų paskirtį, kitaip tariant, iš šių normų teksto galima spręsti, ko siekia teisės kūrėjas, priimdamas atitinkamą įstatymą ar kitokį teisės aktą. Tokios normos paprastai būna skelbiamos teisės akto pradiniuose straipsniuose ar preambulėje[79]. Antai Viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymo 1 straipsnyje nustatyta, kad šiuo įstatymu siekiama suderinti valstybinėje tarnyboje dirbančių asmenų privačius ir visuomenės viešuosius interesus, užtikrinti, kad priimant sprendimus pirmenybė būtų teikiama viešiesiems interesams, įtvirtinti priimamų sprendimų nešališkumą ir užkirsti kelią atsirasti bei plisti korupcijai valstybinėje tarnyboje. Įstatymo tikslo normatyvus įtvirtinimas padeda aiškinantis tikrąją nepakankamai tobulų teisės normų prasmę remiantis įstatymų kūrėjo ketinimų ir teleologiniu teisės aiškinimo metodais (apie juos rašoma knygos III.2.2.1.3 skirsnyje).

4.1.3. Administracinės teisės normos struktūra

Teisės norma reguliacinę, ypač apsauginę funkciją galės atlikti tik tuo atveju, jei joje formuluojama ne vien pati privalomojo ar draudžiamojo elgesio taisyklė, bet ir šios taisyklės nepaisymo padariniai. Tai – tarsi įspėjimas subjektams, kuriems skiriama norma, kad į nustatytų teisinių įpareigojimų ar draudimų pažeidimą bus reaguojama teisėje nurodytu būdu. Be to, reikia nepamiršti, kad teisės norma taikoma, t. y. realiai ima veikti tik esant konkrečioms aplinkybėms, kurioms ir yra skiriama toji norma. Vadinasi, teisės norma yra *sudėtinis* darinys, kuriame teisės kūrėjas arba pačiame normos tekste nustato, arba kitokiu būdu „užprogramuoja" tam tikras tarpusavyje *sistemiškai* besisiejančias šio darinio dalis, sudarančias vadinamąją teisės normos *struktūrą*.

Administracinės teisės normos dalis, kurioje suformuluota nuostata, draudimas, leidimas ar rekomendacija teisės subjektui elgtis tam tikru būdu, yra vadinamoji normos *dispozicija*.

Policijos patrulinės tarnybos statuto[80] 57.11 punkto 1 papunktyje nustatyta: „Jeigu lietus, sniegas, vėjas ar kitos sąlygos gali apgadinti ar sunaikinti pėdsakus ar daiktinius įrodymus, ***būtina*** imtis priemonių ***juos apsaugoti*** uždengiant polietileno plėvele, brezentu, kartonu, šiferiu ar kitais daiktais ar priemonėmis" (paryškinti žodžiai – normos *dispozicija*).

Tai, kas grėstų teisės subjektui, nevykdančiam normos dispozicijos, vadinama sankcija.

---

[79] Žr., pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos muitinės kodekso (Valstybės žinios, 1996, Nr. 52-[illegible]) preambulę.

[80] Patvirtinto 1992 m. liepos 3 d. Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos įsakymu [illegible] (publikuota knygoje: Lietuvos Respublikos policija. – Vilnius, 2001. P. 58–88).

Valstybės tarnybos įstatymo 29 straipsnio 3 dalyje nustatyta: „Už tarnybinius nusižengimus valstybės tarnautojui gali būti skiriama viena iš šių tarnybinių nuobaudų:

1) pastaba;

2) papeikimas;

3) griežtas papeikimas;

4) atleidimas iš pareigų“ (paryškinti žodžiai yra normos *sankcija*).

Normos sankciją gali išreikšti ne tiktai administracinės[81], tarnybinės[82] ar drausminės[83] nuobaudos. Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos muitinės kodekse nustatyta (73 straipsnio 1 dalis): „Jeigu priėmus muitinės deklaraciją atsiranda skola muitinei, muitinės deklaracijoje nurodytos prekės išleidžiamos tiktai tada, kai skola atlyginta arba pateikta reikalinga garantija.“ Šiuo atveju sankciją nusako žodžiai „nurodytos prekės išleidžiamos tiktai tada, kai <...>“.

Pabrėžtina, kad ypač dažnai administracinės teisės normų, nustatytų tam tikrose taisyklėse, sankcija būna išreiškiama vienu žodžiu ar sakiniu – „atsako“ arba „veiksmai skundžiami įstatymų nustatyta tvarka“.

Specifinėmis (pozityviomis) sankcijomis galima vadinti skatinamųjų teisės normų dalis, kurios nustato galimybę teisės subjekto elgesį įvertinti teigiamai ir paskatinti. Pavyzdžiui, nepriekaištingas valstybės tarnautojo tarnybinių pareigų atlikimas teigiamai „sankcionuojamas“ reiškiant padėką, įteikiant dovaną ar vienkartinę piniginę išmoką (VTĮ 27 straipsnio 2 dalis).

Dar viena administracinės teisės normos dalis – vadinamoji ***hipotezė***. Tai teisės normos įgyvendinimo sąlyga (prielaida). Štai ATPK Specialiosios dalies normų įtvirtinamos sankcijos gali būti asmeniui taikomos tik tuo atveju, jei šis yra padaręs administracinį nusižengimą[84] ir nėra teisėje nustatyto pagrindo administracinės atsakomybės netaikyti. Hipotezė būna ne tik sankcijos, bet ir normos dispozicijos įgyvendinimo sąlyga (prielaida). Antai Kelių eismo taisyklių[85] 285 punkto norma nustato: „***Jeigu dirbama kelyje ar prie kelio***, atsakingi asmenys, darbininkai turi pasirūpinti,

---

[81] ATPK 21 straipsnis.

[82] VTĮ 29 straipsnis.

[83] Tarnybos Lietuvos Respublikos vidaus reikalų sistemoje statuto 61 punktas // Valstybės žinios, 1991, Nr. 25-679 (šiuo metu galioja Vidaus tarnybos statutas // Valstybės žinios, 2003, Nr. 42-1927).

[84] ATPK administracinį teisės pažeidimą (nusižengimą) apibrėžia kaip priešingą teisei, kaltą (tyčinį arba neatsargų) veikimą arba neveikimą, kuriuo kėsinamasi į valstybinę arba viešąją tvarką, nuosavybę, piliečių teises ir laisves, į nustatytą valdymo tvarką, už kurį įstatymai numato administracinę atsakomybę (9 straipsnis).

[85] Patvirtintų 2002 m. gruodžio 11 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimu Nr. 1950 // Valstybės žinios, 2003, Nr. 7-263.

kad darbo vietos būtų pažymėtos reikiamais kelio ženklais, aptveriamaisiais ir nukreipiamaisiais įtaisais, o tamsiu paros metu arba esant blogam matomumui – ir signalinėmis šviesomis" (normos hipotezė – paryškintieji žodžiai).

Hipotezės, dispozicijos ir sankcijos būna įvairaus pobūdžio[86].

Administracinės teisės normų struktūrai būdinga tai, kad sankcija neretai būna suformuluota pačiame normos tekste, kaip antai teisinės atsakomybės santykius reglamentuojančiose imperatyviosiose normose (žr. ATPK Specialiąją dalį). Vis dėlto daugumos teisės normų tekstai apima tiktai normos dispoziciją, o jos hipotezę ir sankciją reikia logiškai suvokti pagal atitinkamų santykių reguliavimo kontekstą. Ypač sudėtinga spręsti apie normų-definicijų ir normų-deklaracijų struktūrą. Matyt, iš dalies tai lemia teisės teoretikų ginčą, ar egzistuoja dvi dalis (tik hipotezę ir dispoziciją, tik dispoziciją ir sankciją) turinčios normos, ar visais atvejais joms būdinga „triada" – hipotezė, dispozicija ir sankcija[87].

Teisės literatūroje dispozicija kartais minima kaip svarbiausioji teisės normos dalis[88]. Turint omenyje, kad normą sudaro dar ir hipotezė bei sankcija, dispozicijos laikymą „svarbiausia" reikėtų papildomai paaiškinti. Iš tiesų negali būti teisės normos be pačios elgesio taisyklės, t. y. dispozicijos, nesvarbu, – draudžiamosios, leidžiamosios, įpareigojamosios ar pan. Kita vertus, akivaizdu, kad teisės norma taikoma tik esant atitinkamoms teisiškai reikšmingoms aplinkybėms, t. y. hipotezei. Svarbus teisės normą įprasminantis ir jos, kaip poveikio priemonės, bruožą atspindintis elementas yra ir sankcija (nors, kaip ir hipotezė, ji daugeliu atvejų tiesiogiai neformuluojama greta normos dispozicijos). Antai netgi minėtoje definicinėje normoje *Valstybės tarnautojas – fizinis asmuo, einantis pareigas valstybės tarnyboje ir turintis viešojo administravimo įgaliojimus* įžvelgtina sąlygiška sankcija: jei teismas administracinio ginčo byloje neteisingai traktuotų asmenį kaip valstybės tarnautoją, sprendimas galėtų būti skundžiamas apeliacine tvarka.

Taip argumentuojant, dispoziciją tiksliau būtų vadinti ne svarbiausiąja, bet *būtinąja (t. y. neišvengiama) konkrečios teisės normos dalimi.*

4.1.4. Nevienareikšmiškas teisės normos struktūros interpretavimas

Dėstant administracinės teisės kursą tenka pastebėti, kad analizuojamos teisės normos hipotezė, dispozicija ir sankcija kartais aiškinamos nevienodai. Tai priklauso nuo to, kaip normos struktūros elementai traktuojami

---

86 Apie tai žr., pavyzdžiui: P. Petkevičius. Administracinė atsakomybė. – Vilnius, 1996.

87 Išsamiau apie minėtą diskusiją žr.: A. Vaišvila. Teisės teorija, p. 221–224.

88 Lietuvos teisės pagrindai, p. 137.

bendrosios teisės teorijos šaltiniuose ir kaip šias žinias suvokia studijuojantieji teisę. Štai pavyzdys.

ATPK 167 straipsnis. Prekybos viešosiose vietose taisyklių pažeidimas.
Savivaldybių tarybų patvirtintų prekybos viešosiose vietose taisyklių pažeidimas –
užtraukia baudą nuo dvidešimties iki vieno šimto litų.

Nuomonės dėl šios teisės normos sudėties skiriasi. Nors bendrąją normos struktūros aiškinimo schemą visi suvokia lyg ir vienodai *(jei... tai..., priešingu atveju...)*, vis dėlto aiškinimo rezultatai nesutampa.

1 variantas. Hipotezė ir dispozicija sutampa (bendra formuluotė): „Jei savivaldybės taryba patvirtino prekybos viešosiose vietose taisykles, tai *būtina jų laikytis (nepažeisti).*" Priešingu atveju pažeidėjui gali būti taikoma normos sankcija, išreikšta žodžiais – ***užtraukia baudą*** nuo dvidešimties iki vieno šimto litų.

2 variantas. Hipotezė: „Jei savivaldybių tarybų patvirtintos prekybos viešosiose vietose taisyklės *pažeidžiamos...*" Normos dispozicija: tai ***užtraukia*** sankciją – ***baudą*** nuo dvidešimties iki vieno šimto litų.

Antrajame variante pasiremiama teorijos nuostata, kad administracinių teisės pažeidimų bylose „pažeidimo aprašymas bus hipotezė, dispozicija bus pareiga taikyti baudą įstatymo nustatyto proceso tvarka"[89]. Taigi administracinių teisės pažeidimų požymius išreiškiančios ATPK Specialiosios dalies normos struktūros požiūriu yra specifinės – jos nurodo sankciją, o normos hipotezę sudaro teisei priešinga veika – teisės pažeidimas, suponuojantis dispoziciją – pareigą spręsti dėl sankcijos taikymo. Tačiau ne visada administracinės teisės normos tekstas ir jos struktūros elementai sutampa: neretai norma tiesiogiai neįtvirtina hipotezės ar sankcijos ir jos turi būti išsiaiškinamos pasitelkiant bendrąsias teisės teorijos žinias[90]. Čia galima pabrėžti, kad baudžiamosios teisės moksle nurodoma, jog „Specialiosios dalies straipsniai (t. y. BK normos apie veikas, priskiriamas prie nusikaltimų ir baudžiamųjų nusižengimų – *aut.*) susideda iš dviejų dalių: dispozicijos ir sankcijos"[91]. Įvertinant tai, kad ATPK ir BK specialiųjų dalių normų formulavimas labai panašus, tą patį būtų galima pasakyti ir apie administracinę atsakomybę nustatančių normų struktūrą.

---

[89] S. Vansevičius. Valstybės ir teisės teorija, p. 138. Kad ATPK normų dispoziciją sudaro žodis „užtraukia", rašoma ir kitame mokslo šaltinyje, žr.: A. Vaišvila. Teisės teorija, p. 218.

[90] Plačiau apie loginę ir tekstinę teisės normos struktūrą žr.: A. Vaišvila. Teisės teorija, p. 224–227.

[91] V. Piesliakas. Lietuvos baudžiamoji teisė. Pirmoji knyga. – Vilnius, 2006. P. 20.

4.1.5. Formalioji administracinės teisės normų išraiška

Kad ir kokia būtų teisės norma – imperatyviai reikalaujanti atitinkamo subjektų elgesio ar, tarkim, dispozityviai įgalinanti veikti teisės leidžiamu būdu, formos požiūriu ji neegzistuoja skyrium, o yra oficialiai įtvirtinama tam tikru pavidalu. Pagal teisės teorijos mokslą, administracinės teisės apimamos žmonių elgesio taisyklės atsispindi rašytiniuose dokumentuose, vadinamuose norminiais teisės aktais, taip pat išreiškiamos ideografiniais simboliais ir konkliudentiniais veiksmais. Šiais būdais teisės normos objektyvizuojamos, t. y. joms suteikiama vadinamoji teisės normų išraiškos forma[92].

Taigi administracinės teisės subjektų elgesio taisyklės išreiškiamos: a) rašytiniuose šaltiniuose, t. y. norminiuose teisės aktuose; b) tam tikrais viešąjį elgesį reguliuojančiais simboliais; c) konkliudentiniu valdymu.

Administracinės teisės išraiška norminiuose teisės aktuose. Šio teisės posistemio, kaip ir kitų teisės šakų, formavimo pradmenis teikia Konstitucija. Jos normos ir principai yra nuorodos, kaip reikia kurti ir tobulinti administracinę teisę sudarančius įstatymus. Šiuo atžvilgiu reikšmingų nuostatų yra daugelyje Konstitucijos skirsnių, pavyzdžiui: *Negalioja joks įstatymas ar kitas teisės aktas, priešingas Konstitucijai* (I skirsnio 7 straipsnio 1 dalis); *Įgyvendindamas savo teises ir naudodamasis savo laisvėmis, žmogus privalo laikytis Lietuvos Respublikos Konstitucijos ir įstatymų, nevaržyti kitų žmonių teisių ir laisvių* (II skirsnio 28 straipsnis); *Masinės informacijos cenzūra draudžiama* (III skirsnio 44 straipsnio 1 dalis); *Įstatymas draudžia monopolizuoti gamybą ir rinką, saugo sąžiningos konkurencijos laisvę, Valstybė ir kiekvienas asmuo privalo saugoti aplinką nuo kenksmingų poveikių* (IV skirsnio 46 straipsnio 4 dalis, 53 straipsnio 3 dalis). Daugelis administracinės teisės įstatymų, kaip antai Vyriausybės, Apskrities valdymo, Vietos savivaldos, Lietuvos banko, Valstybės kontrolės ir kiti, buvo kuriami perkeliant į juos atitinkamas Konstitucijos VII skirsnio „Lietuvos Respublikos Vyriausybė“, X skirsnio „Vietos savivalda ir valdymas“, XI skirsnio „Finansai ir valstybės biudžetas“, XII skirsnio „Valstybės kontrolė“, XIII skirsnio „Užsienio politika ir valstybės gynimas“ normas. Vadinasi, pozityvioji teisė yra *aprioriškai* nulemta šalies Konstitucijos turinio. Šia prasme tai yra *hierarchiškai pirminis formalizuotas* Lietuvos administracinės teisės šaltinis. Konstitucinių normų, jos principų ir administracinės teisės jurisprudencinį ryšį žymi knygos įvade minėtas (1 poskyris) požiūris į administracinę teisę kaip „įgyvendinamąją konstituciją“.

---

92 A. Vaišvila. Teisės teorija, p. 238.

Nagrinėjamuoju klausimu reikšmingi ir Konstituciją pildantys ar keičiantys teisės aktai, vadinamieji konstituciniai įstatymai[93], kaip antai 1996 m. birželio 20 d. Konstitucijos 47 straipsnio 2 dalyje numatyto žemės sklypų įsigijimo nuosavybėn subjektų, tvarkos, sąlygų ir apribojimų konstitucinis įstatymas[94].

Dauguma administracinės teisės normų įtvirtinamos Konstitucijos turinį konkretinančiuose specialiuose (t. y. atitinkamų sričių viešojo valdymo santykius reglamentuojančiuose) įstatymuose ir šių įgyvendinimo sąlygas bei tvarką nustatančiuose poįstatyminiuose teisės aktuose.

Įstatymas apibrėžiamas kaip Lietuvos Respublikos Konstitucijos ir Seimo statuto nustatyta tvarka išleistas pirminis teisinis aktas, išreiškiantis įstatymų kūrėjo valią ir turintis aukščiausiąją teisinę galią[95]. Administracinės teisės normas apimančius įstatymus nuo hierarchiškai žemesnei teisės pakopai priklausančių aktų skiria konstitucinis principas, kad *tik įstatymais* leidžiama reglamentuoti privačių ir viešųjų interesų derinimo požiūriu reikšmingiausius socialinius santykius, pavyzdžiui, nuosavybės[96] ar mokestinius[97]. Jurisprudenciškai postuluojama, kad „tiek teisės teorijos, tiek įstatymų leidybos praktikos požiūriu tam tikri visuomenės prioritetiniai dalykai turi būti reguliuojami tik įstatymu. Demokratinėje visuomenėje prioritetas teikiamas žmogui, todėl viskas, kas susiję su pagrindinėmis žmogaus teisėmis ir laisvėmis, reguliuojama įstatymais. Tai ir žmogaus teisių ir laisvių patvirtinimas, ir jų turinio apibrėžimas, ir apsaugos bei gynimo teisinės garantijos, ir leistinas jų apribojimas, ir kt."[98] Įstatymo lygmens teisės aktais reglamentuojami ne tik žmogaus teisių ir laisvių, bet ir principiniai viešojo valdymo organizavimo santykiai[99]. Visa tai paaiškina, kad tik Seimas, susidedantis iš Tautos atstovų – 141 Seimo nario (K 55 straipsnio 1 dalis), bei Tauta referendumo būdu (K 69 straipsnio 4 dalis) yra įgalioti priimti įstatymų nuostatas.

Tačiau kad ir kokia būtų konkretaus laikotarpio Seimo sudėtis pagal narių partinį priklausomumą ar nusiteikimą dorai atstovauti visų Lietuvos piliečių, o ne verslo grupių siauriems interesams, visais atvejais įstatymais

---

[93] Lietuvos Respublikos konstitucinių įstatymų sampratos, reguliavimo objekto ir kitus klausimus išsamiai aprašo V. A. Vaičaitis (žr.: Konstitucinių įstatymų fenomenas. – Vilnius, 2004).

[94] Valstybės žinios, 1996, Nr. 64-1503.

[95] KT 1994 01 19 nut. // KTNiS (2), p. 8.

[96] Nuosavybės teises saugo įstatymai (K 23 straipsnio 2 dalis).

[97] Mokesčius, kitas įmokas į biudžetus ir rinkliavas nustato Lietuvos Respublikos įstatymai (K 127 straipsnio 3 dalis).

[98] KT 1995 10 26 nut. // KTNiS (5), p. 23.

[99] Aukštesniuosiuose administraciniuose vienetuose įstatymo nustatyta tvarka valdymą organizuoja Vyriausybė (K 123 straipsnio 1 dalis).

įtvirtinamos tik bendresnės viešojo elgesio taisyklės. Dėl šios priežasties administracinė teisė apima ir *poįstatyminius norminius aktus.*

Poįstatyminis teisės aktas apibrėžiamas kaip įstatymo normų taikymo (įgyvendinimo) aktas. Konstitucinis Teismas yra pabrėžęs: „Siekis visas pagrindines taisykles įtvirtinti įstatymuose paprastai yra sunkiai įgyvendinamas. Daugelio demokratinių valstybių praktika patvirtina neabejotinai reikšmingą vykdomosios valdžios organų vaidmenį kuriant nacionalinę teisę – jie leidžia poįstatyminius teisės aktus.“[100] Kitoje konstitucinės justicijos byloje ši jurisprudencinė nuostata atitinkamu aspektu buvo pakartota konstatuojant, kad „Vyriausybės veikla yra ne tik vykdomojo, bet ir tvarkomojo pobūdžio. Vykdydama įstatymus ir Seimo nutarimus, Vyriausybė pati leidžia norminius <...> teisės aktus, užtikrina jų vykdymą“[101]. Būtent tokio pobūdžio poįstatyminiai aktai ir yra vienas iš administracinės teisės normų išraiškos būdų. Šiuo atveju administracinės teisės įstatymo normos įgyvendinamos priimant tokį rašytinį dokumentą, kuriame formuluojamos tam tikros žmonių elgesio taisyklės, tačiau nesukuriant tokių normų, kurios neišplauktų iš įstatymo, ir nekonkuruojant su įstatymu, t. y. *nesiimant reguliuoti tokių santykių, kurie pagal Konstitucijos nuostatą turi būti reglamentuojami tik įstatymo lygmens teisės aktais* (išsamiau apie tai žr. knygos III.2.1.3 poskyrį).

Poįstatyminiai aktai, kitaip nei įstatymai, būna ir nenorminio pobūdžio oficialūs dokumentai. Daugelis administracinių teisinių santykių rutuliojasi remiantis individualaus pobūdžio administraciniais sprendimais. Pastarųjų teisės aktų priėmimas neįtvirtina kokių nors tvarių bendrųjų elgesio taisyklių. Įstatymų kūrėjas individualų administracinį aktą apibrėžia kaip vienkartinį teisės taikymo aktą, skirtą konkrečiam asmeniui ar nurodytai asmenų grupei (VAĮ 2 straipsnio 9 dalis). Panašiai nustatyta kitame įstatyme: individualus teisės aktas – vienkartinis teisės taikymo aktas, skirtas konkrečiam subjektui ar individualiais požymiais apibūdintų subjektų grupei (ABTĮ 2 straipsnio 14 dalis).

Norminių ir individualių poįstatyminių aktų atskyrimas yra reikšmingas administracinių teismų praktikai. Jeigu nustatoma, kad ginčijamas poįstatyminis teisės aktas yra norminis, teismas jo atitikties aukštesnės teisinės galios aktams klausimą išsprendžia remdamasis ABTĮ 16 skirsnio normomis, reglamentuojančiomis abstrakčių prašymų ištirti norminio administracinio akto (jo definicija pateikta VAĮ 2 straipsnio 10 dalyje) teisėtumą (110 straipsnis) bei prašymų tai ištirti ryšium su konkrečia byla (111 straipsnis) išsprendimo taisykles[102]. Tuo tarpu ginčai dėl viešojo val-

[100] KT 1995 10 26 nut. // KTNiS (5), p. 23.

[101] KT 1999 11 23 nut. // KTNiS (13), p. 73.

[102] Platesnis šių klausimų nagrinėjimas yra administracinio proceso teisės studijų dalykas.

dymo subjektų individualių rašytinių aktų, taip pat veiksmų (neveikimo) nagrinėjami pagal šio pobūdžio skundams (prašymams) nustatytas proceso taisykles (ABTĮ I skyriaus trečiojo, penktojo skirsnių ir kitos normos)[103].

Taigi administracinės teisės poįstatyminių aktų paskirtis yra dvejopa: vieni išreiškia bendras viešojo elgesio taisykles, kiti taikomi konkrečiam asmeniui ar individualizuotai teisės subjektų grupei nustatant jiems tam tikro veikimo galimybes, ribas ir pan. Apibendrinant galima teigti, kad pagal konstitucinės teisės mokslo doktriną apie norminių teisės aktų hierarchiją[104] Lietuvos administracinės teisės normų išraiškos formos yra:

- Konstitucija, teikianti principinius, „kreipiamuosius" viešojo valdymo santykių teisinio reglamentavimo pradmenis;
- konstituciniai įstatymai, reikšmingi viešajam valdymui;
- nustatyta tvarka sudarytos Lietuvos Respublikos sutartys, apimančios viešojo valdymo santykius, pavyzdžiui, tarpvalstybiniai susitarimai netaikyti dvigubo apmokestinimo;
- įstatymai (bendresnieji, pavyzdžiui, Viešojo administravimo įstatymas, „statutiniai", tarkim, Policijos veiklos įstatymas, ar kodifikuotieji, kaip antai Administracinių teisės pažeidimų kodeksas);
- poįstatyminiai teisės aktai – Vyriausybės norminiai nutarimai, ministerijų, Vyriausybės įstaigų, kitų centrinių žinybų vadovų norminiai įsakymai ir jais patvirtinti teisės aktai (taisyklės, instrukcijos ir kiti), apskričių ir savivaldybių viešojo administravimo institucijų bei pareigūnų norminiai įsakymai, sprendimai ir jais tvirtinami teisės aktai.

Be rašytinių norminių teisės aktų, valdymo santykių dalyvių elgesį reguliuoja atitinkami oficialūs specialieji *simboliai*, pavyzdžiui, Kelių eismo taisyklėse įteisinti draudžiamieji, leidžiamieji ar nukreipiamieji kelio ženk-

---

[103] Kriterijus, lemiančius administracinio teismo apsisprendimą dėl ginčijamo poįstatyminio teisės akto pobūdžio, atskleidžia LVAT jurisprudencija, pavyzdžiui, sprendimai bylose Nr. 1^7-10/2001, Nr. 1^3-6/2001 // ATP (2), p. 18–25, 26–32. Pastebėtina, kad ir paties LVAT sprendimų šiuo klausimu būta įvairių. Antai Teismas vienoje ginčo byloje yra aiškinęs, kad savivaldybės tarybos sprendimu patvirtintas konkrečios teritorijos detalusis planas yra norminis teisės aktas (LVAT 2002 06 02 nut.). Vėliau šį savo vertinimą LVAT iš esmės pakoregavo ir nurodė, kad detaliajame plane neišreiškiamos abstrakčios bendrosios teisės normos (elgesio taisyklės), o tik nustatomas tam tikros teritorijos juridinis statusas, kuris nėra taikytinas individualiais požymiais neapibūdintų subjektų grupei, taigi detalusis planas neturi ABTĮ nurodytų norminio administracinio akto požymių ir laikytinas individualaus pobūdžio teisės aktu (žr. LVAT 2003 03 24 sprendimą // ATP (4), p. 350–364).

[104] Ją sudaro Konstitucija (aukščiausią galią turintis teisės aktas), konstituciniai įstatymai, Lietuvos Respublikos ratifikuotos tarptautinės sutartys, įstatymai, poįstatyminiai teisės aktai (Seimo nutarimai, Respublikos Prezidento dekretai, Vyriausybės nutarimai, ministerijų ir kitų valstybės ar savivaldybių institucijų norminiai teisės aktai ir kt.).

lai[105], aptvėrimo juostos „Stop – policija“, kelių eismą prižiūrinčios tarnybos pareigūno nukreipiamieji gestai.

4.1.6. Ar norminiai aktai laikytini administracinės teisės šaltiniais?

Plačiau aprašant kurį nors teisės posistemį, vienas iš teorijos klausimų paprastai būna skirtas šakos šaltiniams apibrėžti, jiems klasifikuoti ir pan.[106]

Teisės aktams, kuriuose yra administracinės teisės normų, *administracinės teisės šaltinio* terminas buvo taikomas sovietmečio teisės moksle[107]. Ši tradicija išliko ir kai kuriuose pastarojo meto jurisprudencijos darbuose[108]. Teisės šaltinio statusas įstatymams ir juos konkretinantiems norminiams poįstatyminiams aktams priimtinas tik tuo atveju, jei *įstatymo* ir *teisės* kategorijos būtų aiškinamos kaip sinonimai. Tačiau, kaip jau minėta šioje knygoje (žr. I dalies įvadines pastabas, p. 34), demokratiniais pagrindais tvarkomoje visuomenėje valstybės valią išreiškiantys teisės aktai dar neatskleidžia teisės esmės. Šie aktai – tik teisės normų išraiškos forma, nieko daugiau.

Remiantis moderniuoju teisės teorijos mokslu[109] galima teigti, kad dabartinės Lietuvos administracinės teisės (pozityviosios jos dalies – teisės normų) šaltiniais laikytini:

1) žmonių viešojo valdymo interesai, transformuojami į teisės normas, įvertinant ypač tą aplinkybę, kad administracinės teisės paskirtis yra „įgyvendinamoji konstitucija“ (materialusis administracinės teisės šaltinių aspektas);
2) teisėkūros subjekto kompetencija ir teisėkūros procedūros, kuriomis žmonių viešojo valdymo interesai paverčiami teisės normomis (formalusis administracinės teisės šaltinių aspektas).

Remiantis platesniuoju administracinės teisės sampratos požiūriu pabrėžtina, kad šios teisės šakos kūrimui ir jos normų tobulinimui įtaką daro *teisinės minties šaltiniai*, kaip antai teisės idėjas objektyvizuojantys bendrieji teisės principai, teismų sprendimuose suformuluotos teisės doktrinos, konceptualieji mokslo darbų teiginiai.

---

[105] Jiems nederėtų prilyginti tokio „reguliavimo“, kai sodybų savininkai kelius užtveria pasigamintais „draudžiamaisiais“ ženklais. Jie nėra oficialūs, t. y. valstybės sankcionuoti simboliai, todėl, suprantama, ir ginčai dėl panašių „draudimų“ nebūtų sprendžiami pagal administracinę teisę.

[106] 2005 m. išleistame vadovėlyje „Lietuvos administracinė teisė. Bendroji dalis“ šakos šaltinių klausimas nėra aptartas, nors demokratiniai Lietuvos valstybės pokyčiai verčia iš naujo svarstyti, kas iš tikrųjų nustato (ar turėtų lemti) šiuolaikinės administracinės teisės turinį.

[107] Žr.: Tarybinė administracinė teisė, p. 18.

[108] Pavyzdžiui, žr.: „Lietuvos teisės pagrindai“, p. 135.

[109] Žr.: A. Vaišvila. Teisės teorija, p. 236–238.

4.1.7. Teisės normų įgyvendinimas. Administraciniai teisiniai santykiai – „veikianti" pozityvioji teisė

4.1.7.1. Administracinės teisės įgyvendinimo būdai

Visų sutariama, kad formalizuota, t. y. norminė teisė prasminga tada, kai įvairiais būdais teikia praktinę (gyvenimišką) naudą. Teisės nauda akivaizdi, kai *laikomasi* teisės aktuose įtvirtintų elgesio taisyklių. Tarkim, jeigu (idealiuoju atveju) nebūtų pažeidinėjamos Kelių eismo taisyklių imperatyviosios nuostatos, ši socialinių santykių sritis atrodytų gana darni – nekiltų konfliktų dėl gyvybės praradimo, sveikatos sutrikdymo, materialinių nuostolių, kuriuos paprastai sukelia eismo įvykiai. Žinoma, tokia santykių harmonija galėtų įsivyrauti tik jei teisinis eismo reguliavimas būtų nepriekaištingas, be didesnių spragų.

Teisė naudingai įgyvendinama ir tada, kai laikomasi jos normos dispozicijos imperatyvios nuostatos atitinkamai veikti (tai teisės normos *vykdymas*); tarkim, jei apie policijos pareigūno panaudotą prievartą, sukėlusią asmens mirtį arba sužeidimą, nedelsiant informuojamas prokuroras (PolVĮ 23 straipsnio 4 dalies 8 punktas). Šiuo atveju teisės teikiama nauda – galimybė kontroliuoti, ar administracinės prievartos veiksmai buvo teisėti, t. y. ar pareigūno taikytų kardomųjų priemonių pobūdis atitiko kėsinimosi pavojingumą, kaip numato prievartos taikymo proporcingumo nuostata, įtvirtinta PolVĮ 4 straipsnio 2 dalies normoje.

Neretai teisiniu reguliavimu yra *pasinaudojama*, t. y. teisės subjektas pasirenka normoje įtvirtintą aktyvaus elgesio variantą, leidžiantį įgyvendinti atitinkamas teises ir laisves. Štai, pavyzdžiui, stojant į valstybės tarnybą įgyvendinama Konstitucijos 33 straipsnio 1 dalies nuostata *Piliečiai* <...> *turi teisę lygiomis sąlygomis stoti į Lietuvos Respublikos valstybinę tarnybą* bei Valstybės tarnybos įstatymo III skyriaus normos, reglamentuojančios priėmimą į valstybės tarnautojo pareigas (9–14 straipsnis). Čia teisės nauda tokia, kad asmuo gauna darbą valstybės tarnyboje ir pasipildo valdininkų gretos.

Sudėtingiausiu administracinės teisės įgyvendinimo būdu tradiciškai laikomas teisės *taikymas*[110]. Toks vertinimas grindžiamas keliais argumentais: 1) pozityviąsias normas taiko tik įstatymo tiesiogiai įgalioti subjektai (antai pagal ATPK 216 straipsnio normą administracinių teisės pažeidimų bylas nagrinėja administracinės komisijos prie savivaldybių tarybų, savivaldybių seniūnijų kaimo vietovėse seniūnai, rajonų (miestų) apylinkių teismai (apylinkių teismų teisėjai), policija, valstybinės inspekcijos ir kiti

---

[110] Žr., pavyzdžiui: Tarybinė administracinė teisė. – Vilnius, 1980. P. 28; Lietuvos teisės pagrindai, p. 140.

Lietuvos Respublikos įstatymų tam įgalioti organai (pareigūnai); 2) teisę taikant reikia paisyti įstatymuose nustatytų procedūrų ir procesinių normų (pavyzdžiui, tiesioginis valstybės tarnautojo vadovas nušalina valstybės tarnautoją nuo pareigų, remdamasis pagal įstatymus turinčių teisę nušalinti pareigūnų arba valstybės ar savivaldybės institucijos ar įstaigos rašytiniu reikalavimu (VTĮ 34 straipsnio 2 dalis)); 3) teisės taikymas paprastai būna siejamas su individualaus procesinio teisės akto priėmimu ar dokumento surašymu (dėl padaryto administracinio teisės pažeidimo surašomas protokolas (ATPK 259 straipsnis), administracinė nuobauda teisės pažeidėjui skiriama priimant tuo klausimu atitinkamą nutarimą (ATPK 286 straipsnis)).

Taigi administracinės teisės taikymas paprastai siejamas su individualaus teisės akto priėmimu. Šiuo aktu valdymo teisinio santykio dalyviai susaistomi abipusėmis teisėmis ir pareigomis – pradėti eiti pareigas valstybės tarnyboje, sumokėti paskirtą administracinę baudą ir kt.[111]

Minėtieji teisės įgyvendinimo būdai dažniausiai aprašomi kaip savarankiški, tarsi izoliuoti vienas nuo kito, tačiau dabartinėje jurisprudencijoje pateiktas ir sisteminis požiūris į šį klausimą. Laikoma, kad teisę įgyvendinti – tai ja naudotis ne bet kaip, o laikantis teisių ir pareigų vienovės principo, kuris išreiškia pačios teisės esmę. Šiuo atveju naudojimasis teise suponuoja pareigų atlikimą dviem būdais: kaip pareigą susilaikyti nuo artimo teisei žalingų veiksmų (teisės laikymasis) ir pareigą artimo naudai atlikti pozityvius veiksmus (teisės vykdymas)[112]. Šis doktrininis postulatas visiškai tinka administracinei teisei, ypač turint galvoje Konstitucinio Teismo atskleistų principų turinį: *asmens ūkinės veiklos laisvė nėra absoliuti*[113], *teisingumo negalima pasiekti pripažįstant tik vienos grupės arba vieno asmens interesus ir kartu neigiant kitų interesus*[114].

4.1.7.2. Administracinių teisinių santykių samprata ir susidarymo pagrindai

Bet kuris teisės posistemis (civilinė, baudžiamoji, administracinė ar, pavyzdžiui, darbo teisė) įprasminamas vadovaujantis ir taikant teisę konkrečių teisinių santykių atvejais.

[111] Administracinės teisės taikymas – tai ir poįstatyminių norminių aktų priėmimas. Taip teigti leidžia Konstitucinio Teismo aiškinimas, kad poįstatyminis aktas yra įstatymo normų taikymo aktas, nepriklausomai nuo jo vienkartinio *(ad hoc)* ar nuolatinio galiojimo (KT 1994 01 19 nut. // KTNiS (2), p. 8).

[112] Žr.: A. Vaišvila. Teisės teorija, p. 299–303.

[113] KT 1999 10 06 nut. // KTNiS (13), p. 31.

[114] KT 1998 10 27 nut. // KTNiS (11), p. 64.

Mokslas administracinius teisinius santykius apibrėžia kaip *administracinės teisės normų sureguliuotus visuomeninius santykius*[115]. Čia derėtų pridurti, kad teisiniu santykiu laikytinas toks jo dalyvių (santykio subjektų) ryšys, kai juos sieja abipusės teisės ir pareigos. Mat norminio teisės akto priėmimo faktas pats savaime teisinių santykių nesukuria[116]. Galima sakyti, kad teisės normų įtvirtinimas, pavyzdžiui, Seimo priimtame įstatyme yra tarsi konkrečių administracinių teisinių santykių preliudija: tam, kad teisinis santykis susidarytų, normą būtina pritaikyti realiam gyvenimo atvejui, t. y. reikia vadinamojo *juridinio fakto*. Iki šio fakto teisinis santykis yra tarsi menamas, nekonkretus. Taigi juridiniai faktai yra tos gyvenimiškos aplinkybės, kurioms esant teisės norma ima realiai „veikti“. Kitaip tariant, juridiniai faktai – tai administracinės teisės normoje nurodytos aplinkybės, kurių buvimas, pasikeitimas ar pasibaigimas sukuria, keičia ar užbaigia konkrečius administracinius teisinius santykius. Šios aplinkybės tiesiogiai nurodomos arba užprogramuojamos ir gali būti logiškai suvokiamos kaip teisės normos hipotezė. Joms esant tarp administracinės teisės subjektų susidaro atitinkami teisiniai ryšiai – atsiranda abipusės šalių teisės ir pareigos. Tokių subjektinių teisių ir pareigų visuma „užpildo“ atitinkamą teisinį santykį, sudaro jo *turinį*. Nuo to momento tampa įmanomas jų gynimas su valstybės pagalba.

Pabrėžtina, kad teisės normos ir ją įgyvendinančio juridinio fakto dar nepakanka teisiniam santykiui atsirasti. Reikia, kad šalys turėtų *administracinio subjektiškumo* savybę, t. y. būtinas subjektų administracinis teisnumas ir administracinis veiksnumas.

Administracinis teisnumas reiškia asmens *galimybę* turėti subjektinių teisių, įgyvendinamų viešojo valdymo srityje.

Administracinis veiksnumas – tai teisnumo savybę turinčio asmens *gebėjimas pasinaudoti* galimybe būti viešojo valdymo santykių subjektu. Šis gebėjimas priklauso daugiausia nuo įvairių asmens savybių. Antai teisę vairuoti automobilį gali įgyvendinti tik 18 metų amžiaus sulaukęs asmuo, kuris yra psichiškai sveikas, neturi tam trukdančių fizinių trūkumų, išlaikė teorinį ir praktinio vairavimo egzaminą, t. y. turi pakankamus loginio mąstymo, reakcijos, judesių koordinacijos gebėjimus.

Skiriasi fizinių ir juridinių asmenų administracinis teisnumas ir veiksnumas. Fiziniai asmenys administracinės teisės požiūriu yra teisnūs nuo pat gimimo, o veiksnumo savybę įgyja vėliau. Tuo tarpu kolektyvinių administracinės teisės subjektų – valstybinių ir savivaldybės institucijų,

---

[115] Lietuvos teisės pagrindai, p. 140.

[116] Teisės teorijos jurisprudencijoje pateikiama ir kita nuomonė: skiriami vadinamieji bendrieji teisiniai santykiai, išplaukiantys iš įstatymo turinio. Įstatymas laikomas juridiniu šių teisinių santykių atsiradimo faktu (žr.: S. Vansevičius. Valstybės ir teisės teorija, p. 213).

įstaigų, juridinio asmens statusą turinčių komercinių įmonių ar, pavyzdžiui, asociacijų (susivienijimų, konfederacijų, sąjungų, draugijų, visuomeninių organizacijų) teisnumas ir veiksnumas atsiranda tuo pačiu metu – būtent įstatymų nustatyta tvarka įteisinus šiuos subjektus, tarkim, asociacijos įstatus įregistravus juridinių asmenų registre.

Taigi administraciniam teisiniam santykiui atsirasti reikia šių prielaidų: 1) kad socialinis santykis būtų iš anksto reglamentuotas teisės norma, suteikiančia šiam santykiui vėlesnės teisinės gynybos galimybę; 2) kad įvyktų teisinis faktas (veiksmas[117] ar įvykis[118]); 3) kad fizinis (juridinis) asmuo turėtų administracinio subjektiškumo, t. y. teisnumo bei veiksnumo savybę. Laikoma, kad tik visos kartu šios prielaidos gali tapti pagrindu užsimegzti ir funkcionuoti teisiniam santykiui[119].

Taigi galime pateikti tokią definiciją: administracinis teisinis santykis – tai iš administracinės teisės normomis sureguliuoto socialinio viešojo valdymo santykio išplaukiantis asmenų, turinčių administracinio subjektiškumo savybę, konkretizuotas teisinis ryšys, atsirandantis įvykus teisės normos hipotezėje nustatytam (užprogramuotam) juridiniam faktui ir nustatantis šių asmenų tarpusavio administracines teises bei atitinkamas pareigas.

Taigi administracinės teisės normų socialinę vertę geriausiai įrodo teisiniai santykiai: būtent jų pavidalu konkreti norma įgyvendinama – taikoma, panaudojama ar vykdoma.

---

[117] *Veiksmas*, kaip teisinis (juridinis) faktas – paprastai nuo žmogaus valios *priklausantis* teisinių padarinių sukeliantis, t. y. administracinį teisinį santykį sukuriantis, keičiantis ar šalinantis veikimas ar neveikimas (administracinis teisės pažeidimas, individualaus įsakymo išleidimas priimant asmenį į valstybės tarnybą, pareigūno neveikimas, šiam vilkinant asmens prašymo ar skundo išsprendimą ir pan.). Pastebėtina, kad administravimo subjekto veiksmai gali būti prielaida susidaryti ne tik valdymo, bet ir kitokiems teisiniams santykiams, pavyzdžiui, civiliniams. Antai savivaldybės tarybos sprendimu patvirtintas konkrečios teritorijos detalusis planas yra vienas iš juridinių faktų, būtinų konkretaus žemės sklypo naudojimo civiliniam teisiniam santykiui susikurti (žr. a. b. Nr. A^5-63-2003 // ATP (4), p. 350–364). Iš šio pavyzdžio matyti, kad kai kurie teisiniai santykiai susidaro esant ne vienam, bet keliems juridiniams faktams, t. y. jų sudėčiai.

[118] *Įvykis – nepriklausantis* nuo žmogaus valios teisinis (juridinis) faktas, sukeliantis, pakeičiantis ar užbaigiantis administracinį teisinį santykį (pavyzdžiui, dėl potvynio gyventojai gali būti laikinai perkelti į saugią vietą, žmogaus mirties faktas reiškia socialinės rūpybos teisinių santykių pabaigą).

[119] A. Vaišvila. Teisės teorija, p. 320. Šiuo požiūriu diskutuotinas teismų sprendimuose (žr., pavyzdžiui, KT 1994 01 16 nutarimą, LVAT sprendimą a. b. Nr. I^{11}-18/2002) vartojamo žodžių junginio „teisė reguliuoja *teisinius* (pažymėta – *aut.*) santykius“ teorinis pagrįstumas. Jei teisė reguliuotų „teisinius santykius“, tai pakaktų tik vienos šio santykio susidarymo prielaidos teisės normos. Nors minėto žodžių junginio vartojimas jokios įtakos teismų aktų išvadoms neturi, vis dėlto manytina, kad fundamentalieji bendrosios teisės teorijos postulatai, tarp jų ir tas, kad „teisė reguliuoja socialinius, arba visuomeninius santykius“ (taigi *ne teisinius*!), turėtų būti laikomi aksioma.

4.1.7.3. Administracinių teisinių santykių subjektai, objektai ir turinys

Bet kuris teisinis santykis yra visiškai konkretus, todėl galima kalbėti apie administracinio teisinio santykio sandarą – jo subjektus, objektą (objektus) ir turinį.

Administracinio teisinio santykio *subjektais* laikomi šio santykio dalyviai, kitaip dar vadinami teisinio santykio šalimis. Turint omenyje, kad administracinės teisės įstatymai reglamentuoja itin plačias socialinių santykių sritis – viešosios administracijos sandarą ir valstybės tarnybą, įvairius administracinės veiklos santykius, taip pat asmenų konfliktų su viešąja administracija sprendimą, galima teigti esant ir įvairių šių santykių dalyvių. Kad būtų aiškiau, skirtinos tam tikros jų grupės.

Viešojo administravimo subjektai. Tai Konstitucijoje nurodytos ar specialiaisiais įstatymais legitimuotos valstybinės ir savivaldybių institucijos, įstaigos, jų pareigūnai, įgalioti ir teisiškai įpareigoti atlikti viešąjį administravimą, t. y. leisti norminius administracinius aktus, priimti individualius administracinius sprendimus, kontroliuoti, kaip laikomasi nustatytų viešojo elgesio taisyklių, užkirsti kelią teisės pažeidimams, taikyti administracinį poveikį, teikti administracines paslaugas įgyvendinant konstitucines informavimo, skundo, ekonomines ir kitas asmenų teises ir laisves. Šie administracinės teisės subjektai[120] yra labai įvairūs. Tai valstybės vykdomosios valdžios institucijos ir įstaigos (Vyriausybė, ministerijos, jų įstaigos, Vyriausybės įstaigos), Seimo formuojama viešoji administracija (pavyzdžiui, Valstybės kontrolė, Lietuvos bankas, Valstybinė lietuvių kalbos komisija), Vyriausybės valdomi viešojo valdymo subjektai (apskričių administracija, valstybės įmonė Valstybės turto fondas ir kt.), savivaldybių viešojo administravimo institucijos ir pareigūnai, valstybės ir savivaldybių viešosios įstaigos ir įmonės, turinčios viešojo administravimo įgaliojimus, specialiosios paskirties teisės subjektai (Valstybės saugumo departamentas, Specialiųjų tyrimų tarnyba, Vyriausioji rinkimų komisija, Vyriausioji tarnybinės etikos komisija, Lygių galimybių kontrolieriaus tarnyba ir kt.)[121].

Šie administracinių santykių dalyviai daro valdingą poveikį kitiems teisės subjektams – fiziniams ir juridiniams asmenims, netgi taiko įstatymų numatytą administracinę prievartą. Tiesa, esti ir teisinių santykių, kuriuose viešoji administracija nėra „valdančioji" santykio šalis (tai, kaip žinoma, būdinga administracinių paslaugų teikimo funkcijai).

---

[120] Jurisprudencinis terminas „administracinės teisės subjektai" šiuo atveju tolygus sąvokai „administracinių teisinių santykių subjektai".

[121] Respublikos Prezidentas valdymo funkcijos požiūriu irgi turi Konstitucijos ir Lietuvos Respublikos Prezidento įstatymo suteiktų įgaliojimų (žr. knygos II.7.1 skyrių).

Fiziniai ir juridiniai asmenys. Šie teisės subjektai – tai tarsi kita administracinio teisinio santykio pusė[122]. Fiziniai asmenys dažniausiai yra valstybės piliečiai, tačiau administracinių teisinių santykių dalyviai būna ir valstybėje nuolat ar laikinai būnantys (net ir joje nesantys[123]) užsieniečiai, t. y. užsienio valstybių piliečiai bei asmenys, neturintys jokios valstybės pilietybės. Žinoma, užsieniečių administracinis subjektiškumas yra specifinis, pavyzdžiui, jiems nenustatyta konstitucinė pareiga ginti Lietuvos valstybę nuo užsienio ginkluoto užpuolimo (K 139 straipsnio 1 dalis), atlikti karo ar alternatyviąją krašto apsaugos tarnybą (K 139 straipsnio 2 dalis), daugeliu atvejų užsieniečiai negali eiti pareigų Lietuvos Respublikos valstybės tarnyboje ir kt. Antra vertus, yra tokių administracinių teisinių santykių, kurių subjektu gali būti tiktai užsienietis, pavyzdžiui, leidimų nuolat gyventi Lietuvos Respublikoje, leidimų dirbti Lietuvoje santykiai.

Juridiniai asmenys[124] būna daugelio administracinių teisinių santykių subjektais. Atitinkamos institucijos įstatymų nustatyta tvarka registruoja juridinių asmenų įstatus[125], kontroliuoja, ar jų laikomasi, tikrina finansinę veiklą, mokesčių mokėjimą, esant įstatymuose nustatytiems pagrindams gali sustabdyti ar nutraukti tokių asmenų veiklą. Administracinių teisinių santykių subjektais gali būti iš esmės visi juridiniai asmenys, netgi religinės organizacijos (valstybės pripažintos), nors *Bažnyčios bei religinės organizacijos laisvai tvarkosi pagal savus kanonus ir statutus* (K 43 straipsnio 4 dalis) ir *Lietuvoje nėra valstybinės religijos* (K 43 straipsnio 7 dalis)[126].

---

[122] Suprantama, antroji administracinio teisinio santykio šalis nebūtinai yra asmuo (pilietis) dažnai tai būna kita viešojo valdymo institucija (dauguma tokių santykių susiklosto organizuojant ir koordinuojant viešosios administracijos sistemą, pavyzdžiui, Vyriausybei ar Ministrui Pirmininkui duodant pavedimus ministerijoms, Vyriausybės įstaigoms, apskričių viršininkams arba, tarkim, kai savivaldybės taryba išklauso savivaldybės mero ataskaitą).

[123] Viešojo administravimo įstatymas neriboja asmens teisės pateikti viešojo administravimo subjektui prašymą priklausomai nuo asmens rezidavimo vietos. Taip pat ir skundai dėl administravimo subjekto priimto sprendimo būna nagrinėjami užsieniečiui nebūtinai esant Lietuvoje, pavyzdžiui, Vyriausioji administracinių ginčų komisija nagrinėjo Rusijos Federacijos piliečio skundą dėl Migracijos departamento prie VRM veiksmų ir savo sprendimą išsiuntė į šią valstybę.

[124] Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas juridinį asmenį apibrėžia kaip savo pavadinimą turinčią įmonę, įstaigą ar organizaciją, kuri gali savo vardu įgyti ir turėti teises bei pareigas, būti ieškovu ar atsakovu teisme (CK 2.33 straipsnio 1 dalis).

[125] Įstatai – teisės aktas, kuriame apibrėžiama juridinio asmens paskirtis, nustatoma vidaus valdymo sistema, reorganizavimo bei likvidavimo tvarka ir kt. Įstatų registravimo faktas suteikia juridiniam asmeniui teisę pradėti veiklą siekiant tų tikslų, dėl kurių juridinis asmuo buvo sukurtas.

[126] Pavyzdžiui, 2004 m. Finansų ministerija rengėsi tikrinti, kaip religinės bendruomenės apskaito ir panaudoja labdarai skirtas lėšas. Tokį ministerijos veiksmą inspiravo spaudoje aprašytas įtarimas, kad Bažnyčia talkininkauja nesąžiningiems verslininkams plaunant pinigus ir neteisėtai naudojantis mokesčių lengvatomis.

Su administraciniais teisiniais santykiais siejami teisės subjektai. Šiuo atveju kalbama apie Lietuvos teismus, kurie, kaip žinoma, yra ne vykdomoji, bet teisminė valstybės valdžia (K 5 straipsnio 1 dalis). Dėl to, suprantama, teismui tenka ne viešojo valdymo, o teisingumo vykdymo funkcija (K 109 straipsnio 1 dalis): teismai nenustato rašytinių elgesio taisyklių, neatlieka kontrolinių ir kitokių administravimo veiksmų[127]. Tačiau tai nereiškia, kad teisminės valdžios įstaigos apskritai atribojamos nuo administracinių teisinių santykių. Pirma, apylinkės teismui (teisėjui) pavesta nagrinėti daugelį administracinių teisės pažeidimų bylų (ATPK 216 straipsnio 1 da-lies 4 punktas, 224 straipsnis). Antra, teismuose nagrinėjami daugelis administracinių ginčų. Šiuo atveju administracinis teismas yra ginčo santykio arbitras, kuris įstatymo nustatyto proceso tvarka aiškindamas ir taikydamas materialiąsias administracinės teisės normas išsprendžia valdymo subjekto ir asmens konfliktą ar viešojo valdymo institucijų tarpusavio ginčus (ABTĮ 15 straipsnio 1 dalies 8 punktas). Trečia, yra tokių administracinių teisinių santykių, kuriuose teismo institucija dalyvauja kaip „pasyvusis" subjektas. Antai Valstybės kontrolė atlieka finansinį Konstitucinio Teismo ir kitų Lietuvos valstybės teismų auditą: valstybės kontrolieriai tikrina, ar teisėtai ir tikslingai panaudojamos finansinės lėšos šalies teismuose (VKĮ 14 straipsnio 2 dalies 1 punktas). Šiuo atveju teismo administracija yra kontroliuojamoji valdymo teisinio santykio šalis.

Administracinių teisinių santykių objektai. Teoriniu požiūriu teisinio santykio objektą sudaro tai, kokiam tikslui ar tikslams jis sukuriamas ar keičiasi. Administracinėje teisėje tai gali būti viešosios tvarkos ar visuomenės saugumo užtikrinimo būtinybė (šiems tikslams atitinkamos valstybinės institucijos ir pareigūnai taiko psichologinį ar fizinį poveikį, skiria administracines nuobaudas teisės pažeidėjams), darbas valstybės tarnyboje (dėl to susiklosto priėmimo į valstybės tarnybą, tarnybinės drausmės užtikrinimo, karjeros, atleidimo iš valstybės tarnybos ir kiti panašūs vidaus administravimo santykiai), finansinių prievolių valstybei užtikrinimas (administruojamas, t. y. tikrinamas įstatymų nustatytų mokesčių mokėjimo teisingumas, administraciniais metodais reaguojama į tokio pobūdžio pažeidimus ir kt.), privačios ūkinės komercinės iniciatyvos įgyvendinimas (įregistruojant juridinių asmenų įstatus, išduodant licencijas ir leidimus komercinei veiklai ir pan.). Administraciniai santykiai užsimezga ir siekiant koordinuoti šalies viešąją administraciją (pavyzdžiui, kontroliuojama, kaip vykdomi Vyriausybės ir jos vadovo pavedimai), gyventojų bendruome-

---

[127] Kas kita yra teismų sistemos vidinis valdymas, kai Teisėjų taryba sprendžia drausminės teisėjų atsakomybės klausimus ar, pavyzdžiui, teismo pirmininkai organizuoja ir kontroliuoja teismo bei teisėjų administracinę veiklą (žr.: Administravimo teismuose nuostatai. Patvirtinti teismų tarybos 2000 m. birželio 17 d. nutarimu Nr. 11 // Teismų praktika, 2000, Nr. 17, p. 76)

nėms ginant savo teisę į nekenksmingą aplinką[128] ir kt. Vargu ar įmanoma išsamiai nurodyti visus administracinių santykių objektus: šie teisės normų reglamentuoti socialiniai ryšiai apima ir jais įgyvendinami įvairiausi asmenų, visuomenės ir valstybės viešieji interesai, kurių optimalus derinimas ir gynimas yra bene svarbiausias administracinės teisės tikslas[129].

Administracinių teisinių santykių turinys. Tai santykio šalims tenkančios teisės ir pareigos, kurios, minėta, sudaro konkretų, t. y. gyvenimiškoje tikrovėje susiklosčiusį administracinio santykio subjektų teisinį ryšį. Kitaip tariant, įvykus teisės normos hipotezėje numatytam juridiniam faktui, atitinkami teisės subjektai susaistomi abipusėmis teisėmis ir pareigomis.

Antai eismo priežiūros tarnybos pareigūnas turi teisę, kartu ir teisinę pareigą reaguoti į KET pažeidimą (juridinį faktą): stabdyti automobilį, patikrinti vairuotojo dokumentus, surašyti administracinio teisės pažeidimo protokolą, perduoti medžiagą eismo įvykiui tirti. Šias pareigūno teises atitinka teisės pažeidėjo pareiga sustabdyti automobilį, pateikti dokumentus ir eismo įvykio paaiškinimus, atvykti į policijos komisariatą, kai bus nagrinėjama šio teisės pažeidimo byla. Tačiau kartu teisės pažeidėjas turi ir tam tikrų teisių – kad su juo būtų elgiamasi deramai, paaiškinta tolesnė šio teisinio santykio raida, teisingai išspręstas administracinės nuobaudos paskyrimo klausimas, o eismo priežiūros pareigūnai yra teisiškai įpareigoti (tai numatyta atitinkamuose teisės aktuose) laikytis šių nuostatų[130].

4.1.7.4. Administracinių teisinių santykių grupavimas

Pagal tam tikrus požymius administracinės teisės ginami santykiai gali būti klasifikuojami (teisės literatūroje vartojamas ir terminas *administracinių teisinių santykių rūšys*[131]). Taikomi įvairūs šių santykių grupavimą lemiantys kriterijai, juos pasirenka monografijos ar vadovėlio autorius, todėl jurisprudencijoje pateikiama nevienoda administracinių teisinių santykių klasifikacija.

Pagal santykio šalių teisinio ryšio pobūdį skiriami subordinaciniai (pavaldumo) ir lygiagretūs (horizontalūs) administraciniai teisiniai santykiai.

[128] Tokių administracinių ginčų pavyzdžių žr. knygos II dalyje.

[129] Konstitucinis Teismas savo aktuose yra ne kartą pabrėžęs teisės reikšmę derinant visuomenės skirtingus ar net prieštaringus interesus (žr., pavyzdžiui, KT 1997 02 13, 1997 04 08, 1998 07 09 nutarimus). Apie šį teisės paskirties aspektą žr. ir: A. Andruškevičius. Administracinės teisės principai ir normų ribos, p. 40–49.

[130] Žr. Kelių policijos patrulinės tarnybos veiklos instrukcijos 35.17 punktą (Valstybės žinios, 1999, Nr. 41-1310).

[131] Žr., pavyzdžiui: Lietuvos teisės pagrindai, p. 140; Lietuvos administracinė teisė. Bendroji dalis, p. 189.

Subordinacinį santykį apibūdina šie požymiai:

1) organizacinis ar administracinis[132] pavaldumas, pavyzdžiui, ministras pavaldus Ministrui Pirmininkui (K 96 straipsnio 2 dalis), valstybės tarnautojas pavaldus įstaigos ar jos padalinio vadovui, asmuo pavaldus administracinės priežiūros institucijų pareigūnams, t. y. atsako valstybei už valdymo sritis reglamentuojančių taisyklių nepaisymą (ignoravimą);
2) subordinacinis teisinis santykis susidaro nepriklausomai nuo pavaldžiosios santykio šalies sutikimo, t. y. jo valios išraiškos;
3) subordinaciniai santykiai užtikrina Konstitucijoje ir įstatymuose nustatytų pareigų vykdymą;
4) jeigu būtina, teisinio santykio objektas apginamas, t. y. valdymo tikslas pasiekiamas įstatymų nustatyta tvarka taikant administracines represijas – kardomąjį poveikį, teisinės atsakomybės sankcijas.

Galima pateikti daug subordinacinių teisinių santykių pavyzdžių. Antai savivaldybių veiklą kontroliuojantys Vyriausybės atstovai kiekvieną pusmetį apie savo veiklą informuoja Vyriausybę (SAPĮ 8 straipsnis), savivaldybės administracijos direktorius teikia savo veiklos ataskaitas savivaldybės tarybai ir merui (VSĮ 29 straipsnio 5 dalies 8 punktas), Valstybės sienos apsaugos tarnybos pareigūnai įgalioti tikrinti asmenis, ar šie laikosi pasienio režimą reglamentuojančių taisyklių (VSATĮ 8 straipsnis).

Tai, kad subordinacinio pobūdžio santykių dalyvius sieja pavaldumo ryšys, daugeliu atvejų nereiškia, kad asmuo nepajėgus ginti savo teises: vienašališkai priimti teisėtumo bei pagrįstumo požiūriu abejotini administraciniai sprendimai pagal įstatymuose nustatytą reguliavimą gali būti ginčijami ikiteismine tvarka ir teismuose.

Kitoks yra *lygiagretusis (horizontalus)* administracinis teisinis santykis. Jo požymiai:

1) teisinis santykis negrindžiamas organizaciniu ar administraciniu šalių pavaldumu;
2) lygiagretieji santykiai susidaro asmens (interesanto) iniciatyva, vadinasi, viešojo valdymo subjektas privalo teisės aktų nustatyta tvarka atlikti šio asmens prašomus veiksmus, nebent turėtų įstatymų nustatytą pagrindą atsisakyti spręsti klausimą;

[132] Organizacinis pavaldumas administracinėje teisėje reiškia tokį teisinį subjektų ryšį, kurį lemia šių subjektų priklausymas tai pačiai organizacinei sistemai – ministerijai, apskrities viršininko administracijai, Policijos departamentui ir pan. Administracinis pavaldumas tuo nepasižymi: čia subjektų nesaisto organizaciniai ryšiai, o jų tarpusavio pavaldumą lemia tai, kad teisės aktais asmenims yra nustatytos privalomo elgesio taisyklės – eismo, priešgaisrinės saugos, aplinkosaugos ir kitos.

3) tokių santykių atveju įgyvendinamos konstitucinės ir kitos asmens teisės bei laisvės.

Lygiagrečiųjų administracinių teisinių santykių atvejai – pavyzdžiui, kai asmuo pateikia ministerijos pareigūnui prašymą suteikti informacijos, verslininkas kreipiasi į atitinkamą savivaldybės administracijos padalinį dėl licencijos komercinei veiklai, viešojo administravimo institucijos prašoma išnagrinėti asmens skundą dėl manomai pažeistų teisių ir šiuo klausimu priimti sprendimą. Suinteresuotas asmuo įstatymų nustatyta tvarka gali apskųsti viešojo valdymo subjekto sprendimą, atsisakymą ar vilkinimą jį priimti.

Pagal sudėtingumą skirtini paprastieji ir sudėtiniai administraciniai teisiniai santykiai. *Paprastieji* santykiai ypatingi tuo, kad jų dalyvių teisinis ryšys yra vienkartinis, jis užsibaigia įvykdžius imperatyvų paliepimą ar atlikus kitokį administracinį veiksmą.

Pavyzdžiui: apskrities viršininko administracija įvykdo Vyriausybės pavedimą įrengti „vieno langelio" aptarnavimo tarnybą; asmuo sumoka policijos pareigūno paskirtą baudą; asociacijos įstatus įregistruoja juridinių asmenų registro tvarkytojas – įstatymų nustatyta valstybės institucija.

Sudėtiniai administraciniai teisiniai santykiai yra tęstinis teisės subjektų ryšys, kuriam būdinga tai, kad pirminis teisinis santykis pratęsiamas įstatymų nustatytais pagrindais ir tvarka.

Pavyzdžiui, subjektas, siekiantis gauti ES paramą, pateikia paraišką, o kompetentinga viešojo administravimo institucija, tarkim, Nacionalinė mokėjimų agentūra prie Žemės ūkio ministerijos, ją užregistruoja. Pretenduojantis į paramos lėšas subjektas savo iniciatyva ar institucijos paprašytas tikslina paraišką, teikia papildomus duomenis. Savo ruožtu iš administruojančios institucijos gali būti prašoma susijusios su pa aiška informacijos, ir ji yra atsakinga už tinkamą tokios informacijos suteikimą. Vėliau Nacionalinė mokėjimų agentūra, administruodama pa aišką, atlieka patikrą ir gali aptikti paraiškos ar projekto vykdymo pažeidimų, o paraiškos teikėjas tokiu atveju teikia paaiškinimus dėl pažeidimų ar ginčija patikros ataskaitos duomenis institucijoje. Institucijos pareiga išnagrinėti subjekto pateiktus įrodymus dėl patikros rezultatų neteisingumo ir priimti sprendimą dėl sankcijų taikymo (netaikymo). Galiausiai išmokama parama ar jos lėšų dalis[133].

Pagal *rūšinį objektą* gali būti skiriamos tokios administracinių teisinių santykių grupės: viešosios administracijos institucinės sistemos organiza-

---

[133] Sudėtinių (tęstinių) administracinių teisinių santykių susiklosto ir daugiau, pavyzdžiui, tokie yra telekomunikacijų licencijų santykiai, prasidedantys nuo konkurso ir pratęsiami licenciją išdavusiai institucijai kontroliuojant, kaip ji vykdoma – kaip plėtojamas įsipareigotasis telekomunikacijų tinklas, jo apimama ryšių teritorija, ar visos paslaugos yra teikiamos ir pan.

vimo (koordinavimo) santykiai; valstybės tarnybos santykiai; administracinės kontrolės (priežiūros) santykiai; administracinės apsaugos (ekologinės, priešgaisrinės saugos, konkurencijos, vaikų teisių gynimo ir kt.) santykiai; administracinių prievolių (mokesčių, muitų ir kt.) santykiai; administracinio poveikio (prievartos) santykiai; administracinių ginčų santykiai. Šios teisinių santykių grupės iš esmės atspindi dabartinę Lietuvos administracinės teisės sistemą, t. y. jos teisinius institutus (apie juos žr. knygos I.5.4 skyrių).

Prisimenant administracinės teisės normų skirstymą į materialiąsias ir procesines, galima teigti esant ir *materialiuosius* bei *procesinius* teisinius santykius. Pirmieji susidaro taikant materialiosios, o antrieji – administracinio proceso teisės normas[134]. Lyginant šiuos santykius pastebėtina, kad pastarieji yra antriniai (tarnybiniai), nes procesinės normos, minėta (I.4.1.2), įstatymų kūrėjo sukuriamos materialiosioms administracinės teisės normoms įgyvendinti[135].

Dar skiriami deliktiniai ir pozityvieji administraciniai teisiniai santykiai. *Deliktinių* santykių esminis požymis yra tai, kad jų susidarymo faktinis pagrindas – teisės normų uždrausta veika, t. y. teisės pažeidimas (administracinis, tarnybinis ar drausminis statutinio tarnautojo nusižengimas, viešojo administravimo subjekto kompetencijos viršijimas ar, pavyzdžiui, nepagrįstas vilkinimas priimti administracinį sprendimą). Kitais atvejais administraciniai santykiai būtų *pozityvieji*.

Teisės literatūroje kartais nurodomi turtiniai ir neturtinio pobūdžio administraciniai teisiniai santykiai. Rašoma, kad turtinio pobūdžio teisiniai santykiai atsiranda, pavyzdžiui, viešojo valdymo institucijoms paskirstant ir perduodant kitoms organizacijoms tam tikrą turtą, materialinius, finansinius išteklius. Neturtiniai teisiniai santykiai susiklosto viešojo valdymo subjektams sprendžiant švietimo, kultūros, sveikatos priežiūros ir kitus panašaus pobūdžio klausimus[136]. Tokią klasifikaciją būtina tvirčiau pagrįsti. Vienos institucijos turto perdavimą kitai viešojo valdymo institucijai galima laikyti administraciniu teisiniu santykiu tik tada, kai šis veiksmas atlie-

---

[134] Administracinės teisės skirstymas į materialiąją ir administracinio proceso teisę aptartas knygos I.5.1 skyriuje.

[135] Antai iki naujų administracinės teisės kodeksų parengimo dar taikomo ATPK struktūra buvo tokia: I skyrius. Bendrieji nuostatai; II skyrius. Administracinis teisės pažeidimas ir administracinė atsakomybė; III skyrius. Organai (pareigūnai), įgalioti nagrinėti administracinių teisės pažeidimų bylas (visų trijų skyrių normos yra materialiosios); IV skyrius. Administracinių teisės pažeidimų bylų teisena (procesinės normos). Galima pastebėti ir tai, kad nuo 2002 m. rengiant atskirus ATPK ir Lietuvos Respublikos administracinio proceso kodeksą (APK), pastarasis suvėlavo palyginti su pirmuoju, o jau parengtas ir Seimo priimtas ATPK galėtų būti taikomas tiktai priėmus APK.

[136] Lietuvos teisės pagrindai, p. 141.

kamas aukštesniojo pavaldumo subjekto rašytiniu nurodymu (paliepimu). Kitais atvejais turto paskirstymas tarp viešojo valdymo institucijų bei įstaigų sukuria civilinius teisinius santykius, o dėl to kilę ginčai nagrinėjami bendrosios kompetencijos teismuose.

4.1.7.5. Teisinių santykių kvalifikavimo poreikis

Viešojo administravimo procese susiklostančių santykių pobūdis ne visada būna akivaizdus. Tuo tarpu ginčai, kylantys dėl administracinių teisinių santykių, nagrinėjami administraciniame teisme (ABTĮ 1 straipsnio 1 dalis), o kiti teisiniai ginčai – apylinkės ar aukštesnės grandies bendrosios kompetencijos teisme[137]. Taigi konkretaus teisinio santykio kvalifikavimas (t. y. argumentuotas konstatavimas, kad teisinis santykis kilęs dėl viešojo valdymo veiklos) nėra vien teorinis klausimas: teisingai nustačius santykio pobūdį sužinoma, kam pagal įstatymus priklauso spręsti šio santykio šalių tarpusavio konfliktą, t. y. ginčą.

Galima pateikti pavyzdžių, kai konkretaus teisinio santykio pobūdis buvo specialiai aiškinamas.

Pareiškėjai teismo prašė panaikinti apskrities viršininko administracijos įsakymą dėl žemės sklypo išnuomojimo ir apskrities viršininko išduotą leidimą vykdyti statybos darbus. Teisinis ginčas kilo dėl to paties žemės sklypo panaudojimo, tačiau vienu atveju ginčijamas turtinis (žemės nuomos) santykis, antruoju atveju – viešojo valdymo santykis. Kokiam teismui priskirtina spręsti tokį ginčą?

Klausimas buvo išspręstas tokiu būdu – santykiai dėl žemės sklypo nuomos priskirti prie apskrities viršininko administracijos dalyvavimo ūkinėje komercinėje veikloje ir nagrinėtini bendrosios kompetencijos teisme, o reikalavimas dėl apskrities viršininko išduoto leidimo vykdyti statybos darbus panaikinimo teismingas administraciniam teismui. Tačiau abu susiję reikalavimai kartu nagrinėtini bendrosios kompetencijos teisme[138].

Arba, pavyzdžiui, S. T. prašė apygardos administracinio teismo panaikinti apskrities valdytojo (dabar apskrities viršininko pareigybė – *aut.*) sprendimą, kuriuo O. A. atkurta nuosavybės teisė į žemės sklypą. O. A. žemės sklypas jau parduotas S. T. Apskrities valdytojo sprendimas atkurti nuosavybės teises yra viešojo valdymo aktas, o žemės sklypo pirkimas-pardavimas – civilinis sandoris. Taigi žemės nuosavybės teisių atkūrimas pasipildo turtiniu santykiu, t. y. žemės sklypas, kaip objektas, akumuliuoja valdymo ir turtinį santykius. Kokiam teismui priskirtina nagrinėti S. T. prašymą?

---

[137] Ginčų teismingumo problemos nebuvo iki 1999 m., kai dar neveikė Lietuvos administraciniai teismai. Tuo metu administracinių ginčų bylas lygiagrečiai su civilinėmis, baudžiamosiomis, darbo ginčų bylomis sprendė bendrosios kompetencijos teismai.

[138] ATP (3), p. 220.

Buvo nutarta, kad kilęs ginčas yra susijęs su keliais teisiniais santykiais, iš kurių pagrindiniu pripažintinas ne administracinis teisinis, o civilinis teisinis santykis, nes tokio pobūdžio ginčo išsprendimas susijęs būtent su nuosavybės teisių nustatymu ar pasibaigimu, taigi darytina išvada, kad byla priskirtina bendrosios kompetencijos teismui[139].

Dar viena situacija – VĮ Valstybės turto fondas nustatė UAB „Klaipėdos aerouostas" pardavimo sąlygas. Šie fondo sprendimai buvo ginčijami. Valstybės turto privatizavimas įgyjant nuosavybę reiškia esant turtinius santykius, o tokio turto privatizavimo būdą ir sąlygas nustato viešojo valdymo subjektas – Valstybės turto fondas. Koks teismas turėtų spręsti ginčą nurodytu atveju?

Vykdydamas valstybinio turto privatizavimą Valstybės turto fondas veikia kaip viešojo administravimo subjektas, įgyvendinantis Valstybės ir savivaldybių turto privatizavimo įstatymo suteiktą įgaliojimą nustatyti objektų privatizavimo būdą ir sąlygas, todėl skundas dėl jo sprendimų privatizuojant UAB „Klaipėdos aerouostas" nagrinėtinas administraciniame teisme[140].

Ginčus dėl teismingumo rašytinio proceso tvarka sprendžia specialioji teisėjų kolegija, kurią sudaro Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Civilinių bylų skyriaus pirmininkas, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo pirmininko pavaduotojas ir po vieną šių teismų pirmininkų paskirtą teisėją (ABTĮ 21 straipsnio 1 dalis). Šios kolegijos nutartys skelbiamos LVAT biuletenyje „Administracinių teismų praktika", skyriuje „Specialiosios teisėjų kolegijos nutarčių dėl teismingumo apžvalga"[141].

Minėtoji teisėjų kolegija išsprendžia ginčo teismingumo klausimą atsižvelgdama į įvairius konkretaus teisinio santykio požymius. Tam tikrais atvejais tai gali būti *teisinio santykio subjekto* ypatumai.

Antai pareiškėjai prašė teismą įpareigoti viešojo administravimo subjektą atkurti nuosavybės teises į žemės sklypą visiems pretendentams. Iš pirmo žvilgsnio tai civilinis ginčas, kylantis dėl nuosavybės santykių. Tačiau specialioji teisėjų kolegija nusprendė, kad pagal ABTĮ 15 straipsnio 1 dalies 1 punktą bylos dėl valstybinių administravimo subjektų priimtų aktų ir veiksmų teisėtumo, taip pat šių subjektų atsisakymo atlikti jų kompetencijai priskirtus veiksmus teisėtumo ir pagrįstumo ar vilkinimo atlikti tokius veiksmus (taigi ir ši byla), nagrinėjamos administraciniuose teismuose[142].

Kitu atveju specialioji teisėjų kolegija pabrėžė, kad administracinio ir bendrosios kompetencijos teismo jurisdikcija atribojama ne tik pagal teisinio santykio, dėl kurio kyla ginčas, subjektą, bet ir pagal paties teisinio

---

[139] ATP (2), p. 269.

[140] ATP (1), p. 275.

[141] Žr.: ATP (1), p. 273–302; (2), p. 258–284; (3), p. 216–230; (4), p. 399–416; (5), p. 245–258.

[142] Specialiosios teisėjų kolegijos 2001 04 12 nut. // ATP (1), p. 275.

santykio pobūdį. Taigi jei pareiškėjas pateikia, pavyzdžiui, reikalavimą savivaldybei dėl buto pirkimo-pardavimo sutarties sudarymo, savivaldybė kaip turto savininkė šiuo atveju yra civilinių teisinių santykių dalyvė, o ne viešojo administravimo subjektas, todėl pareiškėjo reikalavimo patenkinimo klausimas spręstinas ne administraciniame, o bendrosios kompetencijos teisme[143].

4.2.

Administracinės teisės principai

Būtina paaiškinti, kad terminas *administracinės teisės principai* yra sąlygiškas, nes Lietuvos teisės posistemius stabilizuojantys ir optimizuojantys principai kildinami iš šalies Konstitucijos nuostatų, kurių turinį jurisprudenciškai atskleidžia ir plėtoja (anot prof. E. Šileikio, sodrina) Konstitucinis Teismas. Taigi administracinės teisės kūrimas ir jos normų taikymas grindžiami ne kokiais nors „savarankiškais", o bendraisiais teisės principais. Tiesa, jurisprudenciškai galima formuluoti ir šiai teisės šakai tarsi artimesnius, specifinius principus, pavyzdžiui, *gero viešojo administravimo* taisyklę, nors šiuo atveju sudėtinės jos dalys, kaip antai *atsakingo valdymo* nuostata, siejamos su Konstitucijos preambulėje skelbiamu teisinės valstybės siekiu ir konstituciniu imperatyvu *Valdžios įstaigos tarnauja žmonėms* (K 5 straipsnio 3 dalis). Todėl knygoje vartojamas *administracinės teisės principų* terminas bet kuriuo atveju reiškia konstitucinius principus, reikšmingus (darančius įtaką) šiam dabartinės Lietuvos valstybės teisės posistemiui.

4.2.1. Konstitucinio reguliavimo pokyčių įtaka Lietuvos administracinei teisei

Lietuvos konstitucinės minties raida liudija buvus įvairių požiūrių į nacionalinės teisės esmę – nuo prigimtinės teisės mokyklos vertybių įtvirtinimo iki teisinio pozityvizmo (normatyvizmo, etatizmo) ir priešingai.

Prigimtinės teisės doktrina buvo grindžiamos 1922 m. ir 1928 m. Lietuvos valstybės konstitucijos. Kaip žinia, šią iš antikos (Cicerono, Aristotelio, Sokrato, Platono) laikų mus pasiekusią doktriną atskleidžia bendrasis postulatas, kad teisės šaltinis – pati žmogaus (visuomenės) prigimtis, todėl teisė aiškintina ne kaip veiklos rezultatas, bet objektyviai, nepriklausomai nuo žmogaus valios ir sąmonės egzistuojanti substancija. Taigi prigimtinė teisė yra absoliuti, kad ir kokia imperatyvioji teisė būtų sukurta ir taikoma vienu ar kitu konkrečios valstybės gyvavimo tarpsniu.

Steigiamojo Seimo 1922 m. rugpjūčio 6 d. priimtoje Lietuvos Valstybės Konstitucijoje, jos preambulėje paskelbus siekį „nutiesti tvirtus de-

[143] Žr.: Specialiosios teisėjų kolegijos 2002 06 04 nut. // ATP (3), p. 222.

mokratingus jos (valstybės – *aut.*) nepriklausomam gyvenimui pagrindus, sudaryti sąlygas teisingumui ir teisėtumui tarpti", buvo įtvirtinti nepriklausomos demokratinės Respublikos, suvereninės valstybės valdžios priklausymo Tautai (§ 1), valstybės valdžių padalijimo (§ 2) principai, valdžios veiksmų apskundimo (§ 18), peticijos (§ 19), piliečių įstatymų iniciatyvos (§ 20) ir kitos demokratinės piliečių teisės[144]. Visa tai kaip principai išliko ir 1928 m. Lietuvos valstybės konstitucijoje[145]. Tačiau 1938 m. Lietuvos konstitucijoje[146], istorikų apibūdinamoje kaip „autoritarinė", nutolstama nuo demokratinių valdymo pradų, nes valstybė jau neįvardijama demokratine respublika (1 straipsnio 1 dalis, 3 straipsnio 1 dalis) ir nustatoma, kad Lietuvos valstybės priešakyje yra Respublikos Prezidentas (3 straipsnio 2 dalis), valstybės valdžia yra nedaloma (4 straipsnis), o „piliečiui valstybė yra jo paties buvimo pamatas" (16 straipsnio 1 dalis). Pastaroji Konstitucijos nuostata ypač gerai atspindi valstybės primato žmogaus atžvilgiu įtvirtinimą, o teisės sampratos požiūriu tai – posūkis į teisinį pozityvizmą: a) teise laikomos valstybės nustatytos teisės normos; b) teisė ir įstatymas tapatinami; c) teisė ir moralė vertinami kaip nebūtinai tarpusavyje susijusios kategorijos; d) teisė postuluojama kaip tai, kas yra, o ne tai, kas turėtų būti. Vadinasi, iš esmės pozityvizmo teisė – tai valstybės nustatytos privalomos elgesio taisyklės, kurių būtina laikytis neklausiant, kuo paremta tokio laikymosi pareiga. Materialiuoju požiūriu teisinio pozityvizmo teorija reiškia principinį žmogaus paklusimą valstybei, jos nedemokratiniam režimui. Teisiniu pozityvizmu rėmėsi inkorporuotos į buvusią Sovietų Sąjungą Lietuvos (1940–1990) teisės samprata ir tuo metu galiojusių 1940 m. ir 1978 m. Lietuvos TSR konstitucijų bei kitų teisės aktų normų taikymo praktika.

Išsilaisvinusi iš sovietinio režimo lietuvių tauta 1992 m. spalio 25 d. referendume priėmė Lietuvos Respublikos Konstituciją. Jos preambulėje skelbiamas atviros, teisingos, darnios pilietinės visuomenės ir teisinės valstybės siekis. Konstitucijos I skirsnis įtvirtina principines nuostatas: Lietuvos valstybė yra nepriklausoma demokratinė respublika (1 straipsnis); Lietuvos valstybę kuria Tauta. Suverenitetas priklauso Tautai (2 straipsnis); niekas negali varžyti ar riboti Tautos suvereniteto, savintis visai Tautai priklausančių suverenių galių (3 straipsnio 1 dalis); valdžios galias riboja Konstitucija (5 straipsnio 2 dalis); valdžios įstaigos tarnauja žmonėms (5 straipsnio 3 dalis). Konstitucijos 18 straipsnyje įtvirtinta: *Žmogaus teisės ir laisvės yra prigimtinės*. Šie ir kiti dabarties konstituciniai imperatyvai, suprantama, lėmė ir esminius požiūrio į Lietuvos teisę pokyčius. Teisinės

---

[144] K. L. Valančius. Lietuvos valstybės konstitucijos. – Vilnius, 2001. P. 25, 26.

[145] Vyriausybės žinios, 1928 05 25, Nr. 275.

[146] Vyriausybės žinios, 1938, 608–427.

minties sugrįžimą prie pamatinių prigimtinės teisės doktrinos vertybių gerai iliustruoja ši apibendrinanti citata: „Praktiškai iki šiol Lietuvos jurisprudencijoje ir pozityviojoje teisėje vyravo etatistinė teisės samprata, teise laikiusi bet kokį valdžios imperatyvą, paverstą privaloma elgesio taisykle. Pasikeitus vertybių sistemai ir atsiradus kitokios teisės sampratos poreikiui, pirmiausia tenka kildinti teisę ne tiek iš valstybės valios, kiek iš visuomenės vertybių, kurios būtų privalomos ir įstatymų leidėjui.“[147] Vadinasi, ir administracinės teisės kūrimas, ir jos taikymas turi remtis konstituciniais principais, moralinėmis vertybėmis, saugant piliečius ir kitus Lietuvos gyventojus nuo valstybės vykdomosios valdžios neteisėtų ir nepagrįstų sprendimų, optimaliai derinant asmens, visuomenės ir demokratinės valstybės interesus. Konstitucinis Teismas yra pabrėžęs, kad konstituciniu teisinės valstybės principu turi būti vadovaujamasi ir kuriant teisę, ir ją įgyvendinant, be to, minėtas principas suponuoja įvairius reikalavimus, tarp jų ir tą, kad teisės aktų nuostatos turi būti grindžiamos bendro pobūdžio teisės normomis ir principais, kuriuos įmanoma taikyti visiems teisinių santykių subjektams[148].

4.2.2. Administracinei teisei reikšmingų principų paskirtis ir tipologija

Principium (lot.) – pradžia, pagrindas. Tarptautinių žodžių žodynas principą, greta kitų apibūdinimų, apibrėžia kaip pagrindinę kurios nors teorijos, koncepcijos idėją, pradinį teiginį[149]. H. L. A. Hartas, atskirdamas teisės principus nuo paprastų normų, nurodo, kad „<...> principai yra ne konkrečios elgesio taisyklės, o platūs, bendrojo pobūdžio, nekonkretizuoti elgesio standartai, be to, teisės principai daugiau ar mažiau aiškiai nurodo tam tikrą siekį, tikslą, teisės turėjimą ar vertybę“[150].

Taigi principai yra nekonkretizuoti elgesio standartai (pavyzdžiui, teisingumas ar humanizmas). Tai tarsi faktinės, kiek leidžia gyvenimo patirtis protu suvokiamos pagrindinės idėjos. Šie faktiniai principai tampa teisi-

---

[147] A. Vaišvila. Teisės teorija (žr. knygos pabaigą). Neabejotina, kad studento sampratą apie dabarties teisę pagilintų H. Kelseno, H. L. A. Harto darbų bei jų atspindžio Lietuvos jurisprudencijoje studijos (pavyzdžiui: E. Kūris. Grynoji teisės teorija, teisės sistema ir vertybės: normatyvizmo paradigmos iššūkis // H. Kelsen. Grynoji teisės teorija. – Vilnius, 2002; E. Kūris. Hartas ir mes // H. L. A. Hartas. Teisės samprata. – Vilnius, 1997; S. Rutkauskas. Turiningieji teisės pagrindai. Pagrindinių subjektinių teisių teorijos metmenys. – Vilnius, 2004). Šiuo klausimu išskirtinai vertingi ir kiti Lietuvos mokslininkų darbai, pirmiausia: D. Mikelėnienė, V. Mikelėnas. Teismo procesas: teisės aiškinimo ir taikymo aspektai. – Vilnius, 1999; E. Šileikis. Alternatyvi konstitucinė teisė. – Vilnius, 2003.

[148] KT 2006 01 16 nut. // Konstitucinė jurisprudencija. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo biuletenis, Nr. 1. – Vilnius, 2006. P. 31.

[149] Tarptautinių žodžių žodynas. – Vilnius, 2001. P. 601.

[150] H. L. A. Hart. Teisės samprata. – Vilnius, 1997. P. 403, 404.

niais tada, kai jie įtvirtinami konkrečiose teisės normose arba kai juos pripažįsta teismų praktika[151].

Lietuvos administracinės teisės mokslas šiuos teisės principus apibrėžia kaip pagrindines, fundamentalias idėjas, vertybines orientacijas ir teiginius, kuriais vadovaujasi valstybės valdymo institucijos, atlikdamos įstatymų ir kitų teisės aktų joms pavestas funkcijas[152]. Taigi čia teisės principai nurodomi kaip tinkamo viešojo valdymo sąlyga, nors apskritai jų paskirtis yra platesnė: tai ne tik administravimo veiklą, bet ir pačią administracinę teisę, jos normas orientuojantys ir tikslinantys vertybiniai pradai. Galima sakyti, kad teisės principai, „persmelkiantys" administracinę teisę, atskleidžia *kokybinę* šio teisės posistemio pusę. Konstitucinis Teismas ir Lietuvos administraciniai teismai, spręsdami įstatymų ir norminių administracinių aktų teisėtumo bei teisingumo, taigi teisės tobulinimo problemas, dažnai savo nutarimus ir sprendimus argumentuoja remdamiesi atitinkamais teisės principais.

Kaip galėtų būti aiškinama Lietuvos administracinės teisės principų sistema? Ar (ir kaip) įmanoma juos grupuoti, skirstyti pagal tipus?

Materialiuoju, t. y. teisės taikymo požiūriu administracinės teisės principų tipologija nėra svarbi. Teismai, kiti teisės aiškintojai ir taikytojai principais remiasi pagal poreikį, chronologiškai, atsižvelgdami į konkrečios teisinės situacijos (bylos) pobūdį. Visi principai yra vienodai svarbūs, todėl jų negalima skirstyti, tarkim, į prioritetinius (turinčius aukštesnę galią) ir antraeilius. Teismas nustato konkuruojančių principų pusiausvyrą kiekvienu konkrečiu atveju konkrečioje byloje.

Kitaip principų sistemos klausimas vertintinas akademiniu lygmeniu. Vieną ar kitą platesnį teisinį reiškinį būna paprasčiau aiškintis tada, kai jis pateikiamas laikantis tam tikrų sistemiškumo reikalavimų[153].

Aptariant administracinei teisei reikšmingų principų tipologizavimo uždavinį, pradžioje būtina nurodyti kai kurias aplinkybes, lemiančias tam tikrą šio klausimo sudėtingumą. Pirmiausia tai principų gausa ir įvairovė. Konstitucinėje ir administracinių teismų jurisprudencijoje aptinkami įvairiausi teisės principai – teisinės valstybės, teisėtumo, teisingumo, humanizmo, demokratijos, asmenų lygybės prieš įstatymą, Konstitucijos viršenybės, įstatymų viršenybės, protingumo, teisėtų lūkesčių, teisės normos principinio netaikymo susiklosčiusiems teisiniams santykiams, draudimo

[151] E. Laužikas, V. Mikelėnas, V. Nekrošius. Civilinio proceso teisė. I tomas. – Vilnius, 2003. P. 132.

[152] Lietuvos administracinė teisė. Bendroji dalis, p. 232, 233.

[153] Konceptualiuoju požiūriu principų sisteminio vertinimo būtinybė pabrėžiama konstitucinėje jurisprudencijoje nurodant, kad „<...> nepakanka vien tik išvardyti principus – jie turi būti išvardijami taip, kad jų sąrašas atitiktų sistemiškumo standartus" (E Kūris. Koordinaciniai ir determinaciniai konstituciniai principai (1) // Jurisprudencija, 2002, t. 26 (18), p. 31).

bausti du kartus už tą patį teisės pažeidimą ir daugelis kitų. Antra, ne visi teisės principai yra vienareikšmiai dėl to, kad neretai platesnis principas apima keletą „smulkesniųjų" (kurie, beje, konkrečioje teismo byloje gali būti taikomi ir kaip savarankiški teisės pradai). Tai pasakytina, pavyzdžiui, apie teisinės valstybės ar gero viešojo administravimo principus (išsamiau aptartus knygos III.2.1.1, III.2.1.7 poskyriuose). Tarkim, proporcingumo nustatant ir taikant teisinę atsakomybę reikalavimas kartu reiškia ir teisingumo principo įgyvendinimą, arba atvirkščiai. Trečia, kai kurie principai įgijo teisės normos pavidalą, kaip antai *non bis in idem* (K 31 straipsnio 5 dalis) ar proporcingumo (ATPK 30[1] straipsnis), o kitų prasmė ir turinys suvokiami, minėta, pasitelkiant patirtį (pavyzdžiui, teisėtų lūkesčių principas). Be to, pačios administracinės teisės įstatymai įtvirtina daugelį specialiųjų imperatyvų, pavyzdžiui, nustatyti viešojo administravimo, Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos ir valstybės tarnautojų etikos, policijos veiklos principai (žr. VAĮ 3 straipsnį, VTĮ 3 straipsnį, PolVĮ 4 straipsnio 2 dalį). Arba, tarkim, administracinės teisės pošakio – mokesčių teisės – reguliuojamų santykių ypatumai lemia Lietuvos Respublikos mokesčių teisės aktų prieštaravimų ir neaiškumų aiškinimo mokesčių mokėtojo naudai principo taikymą[154].

Matyti, kad administracinei teisei reikšmingi principai gali būti grupuojami įvairiais pagrindais. Apsiribosime dviem kriterijais.

Pagal *konkretumą (apibrėžtumą)* skirtini: a) bendrieji teisės principai; b) viešajam administravimui artimesni principai.

Bendrieji teisės principai – *teisės normų hierarchijos viršūnėje*[155] esančios, t. y. demokratinės valstybės konstitucijoje imperatyvais tapusios žmogaus laisvės, asmenų lygybės, teisingumo, sąžiningumo ir kitos moralinės vertybės (žr., pavyzdžiui, 1992 m. Konstitucijos 20, 29, 31, 33, 46 straipsnių normas). Tai tokie teisės standartai, kurių įstatymų kūrėjas neišranda, jie gali būti tik įtvirtinti kaip teisės normos arba valstybės ignoruojami – priklausomai nuo politinio režimo ypatumų. Daugelis šių principų buvo žinomi dar romėnų teisei, pavyzdžiui, teisingumo vertę pabrėžiantys *lex retro non agit* (įstatymas atgal netaikomas) ar *non bis in idem* (neleidžiama bausti du kartus už tą patį pažeidimą).

Antroji administracinėje teisėje taikomų principų grupė pasižymi konkretumu, jais paremta viešojo administravimo veikla. Antai pagal galiojantį VTĮ (3 straipsnis) valstybės tarnautojo veikla grindžiama, pavyzdžiui, *nesavanaudiškumo* (valstybės tarnautojas privalo vadovautis visuo-

[154] Žr.: A. Medelienė. Mokestinių ginčų nagrinėjimo teorinės ir praktinės problemos. Daktaro disertacija. – Vilnius, 2005. P. 195.

[155] D. Mikelėnienė, V. Mikelėnas. Teismo procesas: teisės aiškinimo ir taikymo aspektai. – Vilnius, 1999. P. 226.

menės interesais, eidamas valstybės politiko pareigas ar atlikdamas tarnybines pareigas nesiekti naudos sau, savo šeimai, draugams), *padorumo* (valstybės tarnautojas privalo būti nepaperkamas, nepriimti dovanų, pinigų ar paslaugų iš asmenų ir organizacijų, galinčių daryti įtaką, kai jis eina valstybės politiko pareigas ar atlieka tarnybines pareigas), *nešališkumo* (valstybės tarnautojas privalo būti objektyvus, priimdamas sprendimus vengti asmeniškumų), *atsakomybės* (valstybės tarnautojas asmeniškai atsako už savo sprendimus ir atsiskaito už juos visuomenei), *viešumo* (valstybės tarnautojas privalo užtikrinti priimamų sprendimų ir veiksmų viešumą, pateikti savo sprendimų motyvus, o informaciją riboti tik tuo atveju, kai tai būtina svarbiausiais visuomenės interesais) principais. Taip pat, pavyzdžiui, savivaldybių viešojo administravimo subjektų veiklai taikomi *atsakingumo rinkėjams, gyventojų dalyvavimo tvarkant viešuosius savivaldybės reikalus, veiklos skaidrumo, viešumo ir reagavimo į gyventojų nuomonę* principai (VSĮ 4 straipsnis). Akivaizdu, kad tai ne tiek pačios administracinės teisės kokybę lemiantys, kiek viešosios administracijos „gerą praktiką" užtikrinantys principai. Skirtingai nuo bendrųjų, šie administracinei teisei reikšmingi principai kuriami pagal įstatymų kūrėjo prioritetus, t. y. jie priklauso nuo teisėkūros subjektų požiūrio į vieną ar kitą moralinę vertybę ir politinės valios įtvirtinti ją šalies pozityviojoje teisėje[156].

Pagal *paskirtį (tikslingą pritaikymą)* dabarties Lietuvos administracinei teisei reikšmingi principai jurisprudenciškai gali būti skirstomi į keturias grupes:

1. Teisėkūros principai, t. y. tokie, kuriais turėtų būti remiamas administracinės teisės normų kūrimas: *socialinio teisingumo* nuostata, kad administracinę teisę sudarantys įstatymai optimaliai derintų asmens, visuomenės ir valstybės interesus ir kad kuriant pozityviąją teisę būtų vengiama siaurų verslo grupių, neteisėto lobizmo įtakos Seimo nariams ir Vyriausybei[157]; reikalavimas *skelbti ne tik įsigaliojusius teisės aktus, bet ir jų projektus* (vadinamasis apriorinio teisės viešumo principas), kad gyventojai, pilietinės bendruomenės nariai galėtų pateikti argumentuotus samprotavimus teisėkūros subjektams dėl būsimų teisės aktų; *proporcingumo principas*, reiškiantis teisingų, t. y. atitinkančių teisės pažeidimo sunkumą (lanksčių) sankcijų nustatymą administracinės teisės įstatymuose, taip pat suteikimą adek-

---

[156] Konstitucinis Teismas yra pabrėžęs, kad įstatymų kūrėjas, vykdydamas savo įgaliojimus, taip pat gali formuluoti principus, tačiau šių principų negalima tapatinti su konstituciniais. Įstatymuose įtvirtinti principai gali būti pakeisti įstatymais ir, svarbiausia, jie negali pažeisti konstitucinių principų (KT 1996 02 28 nut. // KTNiS (6), p. 34).

[157] Vyriausybė rengia ir teikia Seimui svarstyti įstatymų, taip pat ir sudarančių administracinę teisę, projektus (K 94 straipsnio 1 dalies 5 punktas).

vačių (t. y. tokių, kurie *būtini* apsaugoti viešąjį interesą, bet ne daugiau) teisinių įpareigojimų tam tikroje valdymo srityje; *atsakingas požiūris į teisės kūrimą* – be kita ko, įstatymuose nustatytų draudimų ir įpareigojimų logiškumas[158] bei įstatymų priėmimo ypatingos skubos tvarka argumentuotas pagrįstumas[159].

2. Principai, kuriais remiamasi taisant įstatymus ir administracinį norminį reguliavimą (vaizdumo dėlei juos galima vadinti *reviziniais* principais). Šis principų tipas yra išskirtinis dėl to, kad jais kaip įrankiais naudojasi Konstitucinis Teismas ir administraciniai teismai, tobulindami administracinę teisę, t. y. argumentuotais sprendimais šalindami iš teisės aktų neteisėtas ir neteisingas elgesio taisykles (normas). Šios paskirties principų yra pačių įvairiausių – nuo konstitucinių teisinės valstybės ir teisingumo imperatyvų iki atsakingo valdymo nuostatos[160].

3. Administracinės teisės taikymui reikšmingi principai. Šios grupės principų vertė yra tai, kad jais remiantis turi būti užtikrintas teisingas administracinės teisės normų, pirmiausia tų, kurios reglamentuoja atsakomybės santykius, taikymas. Dauguma tokių principų formuluojami teisės aktų tekstuose kaip privalomos normos, pavyzdžiui, draudimas du kartus bausti už tą patį teisės pažeidimą (ATPK 22 straipsnio 2 dalis), atsakomybę nustatančio ar sunkinančio įstatymo netaikymas jau susiklosčiusiems teisiniams santykiams (ATPK 8 straipsnio 2 dalis). Administracinė teisė įtvirtina teisingumo ir protingumo principus, kuriais teisės taikytojas turėtų remtis spręsdamas nuobaudos parinkimo klausimą konkrečioje administracinio teisės pažeidimo byloje (ATPK 30[1] straipsnio 1 dalis). Taigi taikant administracinę atsakomybę galioja proporcingumo nuostata. Dar galima nurodyti, kad šiuos administracinės teisės taikymo principus papildo teisėje nustatytos procesinės taisyklės, kaip antai reikalavimas laiku, visapusiškai, pilnutinai ir objektyviai išsiaiškinti kiekvienos bylos aplinkybes (ATPK 248 straipsnis), vadinasi, teisės taikytojas, be kita ko, turi būti profesionalus, atsakingas ir sąžiningas.

---

[158] Antai kaip prieštaraujančios sveikam protui ne kartą buvo kritikuojamos daugelis įpareigojamųjų ir draudžiamųjų Pacientų teisių ir žalos sveikatai atlyginimo įstatymo (nauja red.: Valstybės žinios, 2004, Nr. 115-4284) nuostatų (žr., pavyzdžiui: „Kauno diena", 2005 04 11, Nr. 82 (17543)).

[159] Pavyzdžiui, taikydamas ypatingos skubos procedūras Seimas 2003 m. gegužės 20 d. priėmė Lietuvos Respublikos žemės ūkio paskirties žemės įsigijimo laikinojo įstatymo pataisas, kurios, kaip netrukus paaiškėjo, leido sudarinėti neteisingus ir nelogiškus mainų adekvatumo prasme žemės įsigijimo sandorius (išsamiau apie tai žr.: A. Andruškevičius. Administracinės teisės principai ir normų ribos, p. 152–154).

[160] Žr., pavyzdžiui: KT 2004 12 13 nut. // KTNiS (23), p. 181.

4. Viešąjį administravimą apibrėžiantys principai, kitaip tariant, administracinės teisės normomis įtvirtinti demokratinės valstybės viešosios administracijos subjektų elgesio standartai. Bendriausia jų paskirtis – konstitucinio imperatyvo *Valdžios įstaigos tarnauja žmonėms* (K 5 straipsnio 3 dalis) įgyvendinimas. Didžioji dalis šių normatyviai reglamentuotų principų yra skirti suderinti žmogaus ir viešosios administracijos santykius. Tuo nesunku įsitikinti pažvelgus į Viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnyje, Valstybės tarnybos įstatymo 3 straipsnio 2 dalyje, Vietos savivaldos įstatymo 4 straipsnyje, Policijos veiklos įstatymo 4 straipsnio 2 dalyje įtvirtintus principus. Apibendrintai juos galima įvardyti kaip *gerą viešąjį administravimą* (žr. knygos III.2.1.7 poskyrį). Kai kurie administracinės veiklos principai labiau tinka viešosios administracijos subjektų tarpusavio santykiams; pavyzdžiui, subsidiarumo principas nustato reikalavimą aukštesnėms institucijoms nepriskirti funkcijų, kurias gali atlikti žemesniosios institucijos ir asmenys (VAĮ 3 straipsnio 1 dalies 7 punktas). Dar kiti principai išreiškia viešosios administracijos subjektų santykį su valstybe, kaip antai valstybės tarnybos (tarnautojo) lojalumas (VTĮ 3 straipsnio 1 dalis) ar savivaldybių ir valstybės interesų derinimas tvarkant viešuosius savivaldybių reikalus (VSĮ 4 straipsnio 1 dalies 3 punktas).

Taigi Lietuvos viešojo administravimo institucijų ir pareigūnų veiklą orientuoja ne tik pozityviosios teisės materialiosios normos, apibrėžiančios jų profesines funkcijas, teises ir pareigas, bet ir įstatymų tekstuose formuluojami šios veiklos standartai. Jų laikytis privalu besąlygiškai, vadinasi, valstybės tarnybos, valstybės tarnautojų etikos, policijos veiklos ir kitais principais atitinkamai privalo vadovautis viešosios administracijos pareigūnai bendraudami su piliečiais ir kitais asmenimis, taip pat tvarkydami institucijų ir įstaigų vidaus reikalus (atlikdami vidaus administravimą). Teisės požiūriu šių elgesio standartų nepaisymas gresia įstatymuose nustatytomis sankcijomis – tarnybine ar drausmine atsakomybe, taip pat ir atleidimu iš valstybės tarnautojo pareigų. Neretai pats valdininkas ar statutinis pareigūnas apsisprendžia trauktis iš valstybės tarnybos, pavyzdžiui, žiniasklaidoje paskelbus apie moralės vertybių neatitinkantį jo elgesį.

4.2.3. Konstitucijos determinuotų administracinės teisės principų funkcijos

Tai, kas pasakyta apie administracinei teisei reikšmingų principų tipologiją, leidžia jurisprudenciškai formuluoti šių principų reikšmę (funkcijas).

4.2.3.1. Teisės optimizavimas (gryninimas)

Šią teisės principų funkciją iliustruoja gausi Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo ir administracinių teismų jurisprudencija. Ją analizuojant galima pastebėti, kad, pirma, į teismą neretai kreipiamasi su prašymu ištirti norminio teisės akto (jo dalies) atitiktį ne tik aukštesnės galios teisės akto normai, bet ir kuriam nors konstituciniam principui, dažniausiai Konstitucijos preambulėje skelbiamiems teisinės valstybės ar teisingumo siekiams[161]. Antra, ir tais atvejais, kai į teismą buvo kreiptasi prašant ištirti ginčijamo teisės akto ar jo dalies atitiktį aukštesnės galios teisės akto konkrečiai normai ar normoms (įstatymų ir Vyriausybės aktų – Lietuvos Respublikos Konstitucijai, žemesnių negu Vyriausybės nutarimai administracinių norminių aktų – įstatymams ir Vyriausybės nutarimams), teismas savo sprendimą dėl ginčijamo teisės akto nekonstitucingumo ar neteisėtumo daugeliu atvejų argumentuoja tuo, kad jo normos prieštarauja Konstitucijoje įtvirtintiems teisės principams[162].

Konstitucijoje įtvirtinta, kad Lietuvos Respublikos įstatymas (ar jo dalis) arba kitas Seimo aktas (ar jo dalis), Respublikos Prezidento aktas, Vyriausybės aktas (ar jo dalis) negali būti taikomi nuo tos dienos, kai oficialiai paskelbiamas Konstitucinio Teismo sprendimas, kad atitinkamas teisės aktas (ar jo dalis) prieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijai (107 straipsnio 1 dalis). ABTĮ 115 straipsnio 1 dalis nustato, kad išnagrinėjęs bylą dėl prašymo ištirti norminio administracinio akto teisėtumą, administracinis teismas gali priimti sprendimą skundžiamą norminį administracinį aktą (ar jo dalį) pripažinti prieštaraujančiu įstatymui ar Vyriausybės norminiam aktui ir jį panaikinti. Įvertinus tai, kad Konstitucinio Teismo sprendimai dėl klausimų, kuriuos Konstitucija priskiria jo kompetencijai, yra galutiniai ir neskundžiami (K 107 straipsnio 2 dalis), bei tai, kad norminis administracinis aktas (ar jo dalis) laikomas panaikintu ir paprastai negali būti taikomas nuo tos dienos, kai oficialiai buvo paskelbtas įsiteisėjęs administracinio teismo sprendimas dėl atitinkamo norminio akto (ar jo dalies) pripažinimo neteisėtu (ABTĮ 116 straipsnio 1 dalis)[163], tampa aki-

---

[161] Žr., pavyzdžiui, Seimo narių grupės 1999 03 15 prašymą (KTNiS (15), p. 92), Vilniaus apygardos administracinio teismo 2002 01 11 ir 2003 05 29 prašymus (KTNiS (22), p. 10, 11), Šiaulių apygardos administracinio teismo 2003 06 11 prašymą Lietuvos vyriausiajam administraciniam teismui (ATP (5), p. 22).

[162] Žr., pavyzdžiui, knygos III.2.1 skyriuje nurodytą Konstitucinio Teismo jurisprudenciją, taip pat LVAT išspręstas bylas (pavyzdžiui, a. b. Nr. I⁴-23/2002 // ATP (3), p. 93; a. b. Nr. A⁴ -191-2003 // ATP (4), p. 41; a. b. Nr. I1-08-2004 // ATP (6), p. 47–52).

[163] Administracinis teismas, atsižvelgdamas į konkrečios bylos aplinkybes ir įvertinęs negatyvių teisinių padarinių tikimybę, savo sprendimu gali nustatyti, kad panaikintas norminis administracinis aktas (ar jo dalis) negali būti taikomas nuo jo priėmimo dienos (ABTĮ 116 straipsnio 2 dalis).

vaizdu, kad konstituciniai principai yra vienas iš instrumentų pašalinti Seimo, Vyriausybės ar kito pozityviosios teisės kūrėjo nustatytas, tačiau konstitucingumo, teisėtumo ar teisingumo požiūriu netinkamas elgesio taisykles iš Lietuvos administracinės teisės normų sistemos.

4.2.3.2. Teisės stabilizavimas (sutvirtinimas)

Pozityviajai administracinei teisei, kaip, ko gero, jokiam kitam Lietuvos teisės posistemiui, nebūdingas stabilumas, t. y. ją sudarantys teisės aktai Seimo (atitinkamai ir Vyriausybės) dažnai keičiami ir pildomi. Viena vertus, tokį teisės nepastovumą pateisina socialinių santykių dinamika. Antai dar 1984 m. priimtas ATPK daug kartų buvo pildomas dėl esmingai pakitusių politinių ir ekonominių sąlygų Lietuvai 1990 m. išsilaisvinus iš Sovietų Sąjungos. Nemažos įtakos administracinės teisės pokyčiams turėjo ir Lietuvos eurointegracijos procesai, lėmę nacionalinės teisės harmonizavimą, t. y. būtinybę jos aktų nuostatas derinti su Europos Sąjungos teise. Visa tai galima vadinti pozityvia, objektyviai nulemta šalies administracinės teisės kaita.

Kita vertus, administracinės teisės pokyčius skatina subjektyvūs dalykai, iš kurių pavojingiausias ir, ko gero, sunkiausiai įveikiamas yra amoralus siaurų interesų poveikis – nelegalus lobizmas ar pačių teisės kūrėjų giminių bei draugų komercinių tikslų siekimas. Šiuo atveju teisė būna ne tik tendencingai keičiama, bet ir kaitaliojama. Štai pavyzdys.

> 1994 m. balandžio 26 d. priimto Lietuvos Respublikos žemės įstatymo[164] 32 straipsnis „Žemės paėmimas visuomenės poreikiams“ įtvirtino principinę nuostatą, kad žemės savininkui nesutinkant su valstybinės institucijos, priėmusios sprendimą paimti žemę visuomenės poreikiams, pasiūlytu žemės sklypo išpirkimo būdu ir (arba) kaina, valstybinės institucijos sprendimas per vieną mėnesį gali būti apskųstas teismui (2 dalis). Taigi pagal šią straipsnio redakciją būtent teismas buvo nešališkas arbitras, turėjęs galutinai ir tinkamai išspręsti privataus ir visuomenės viešojo interesų konfliktą kiekvienu konkrečiu ginčo atveju.
>
> 1999 m. liepos 8 d. priimtu Lietuvos Respublikos žemės įstatymo papildymo įstatymu[165] Seimas iš esmės paspartino žemės paėmimo visuomenės poreikiams procedūrą ir nustatė: „Tais atvejais, kai paimamo žemės sklypo savininkas ir žemės paėmimu suinteresuotas asmuo nesusitaria dėl atlyginimo būdo ir dydžio *per du mėnesius* (paryškinta – *aut.*) po sprendimo dėl žemės sklypo paėmimo visuomenės poreikiams antrojo paskelbimo spaudoje, žemės sklypas pereina valstybės nuosavybėn tą dieną, kada žemės paėmimu visuomenės poreikiams suinteresuotas asmuo šiame įstatyme nusta-

[164] Valstybės žinios, 1994, Nr. 34-620.

[165] Valstybės žinios, 1999, Nr. 64-2075.

tyta tvarka sumoka atlyginimo dydžio sumą, nurodytą apskrities viršininko ar Lietuvos Vyriausybės sprendime dėl žemės paėmimo visuomenės poreikiams" (32 straipsnio 8 dalis). Ši administracinio metodo taikymu paremta įstatymo pataisa buvo lobistiškai inicijuota proteguojant interesus vienos užsienio valstybės ūkinio subjekto, kuris Lietuvoje, prie Kauno, siekė įkurti laisvąją ekonominę zoną, o šiam projektui kliudė tos vietovės kaimų gyventojai, atkūrę nuosavybės teises į žemę ir nesutinkantys su už tą žemę siūloma pinigine kompensacija. Minėta diskutuotina įstatymo nuostata lėmė, kad ją taikant žemės savininkas prievarta buvo skubiai „varomas" nuo žemės, nelaukiant ginčo galutinio išsprendimo teisme[166].

2004 m. sausio 27 d. Seimas naujos redakcijos Žemės įstatyme[167] vėl pakeitė žemės paėmimo visuomenės poreikiams reglamentavimą ir nustatė, kad esant žemės savininko ir valstybės institucijos ginčui dėl žemės paėmimo visuomenės poreikiams, taip pat ginčui dėl atlyginimo už paimamą žemę, nesutarimai sprendžiami teisme (žr. Žemės įstatymo 46, 47 straipsnių atitinkamas normas).

Taigi įstatymų kūrėjas apsuko ratą ir pripažino, kad privačių ir viešųjų interesų konfliktų sprendėjas visais atvejais turi būti teisminė valstybės valdžia. Akivaizdu, kad tokio įstatymų nestabilumo būtų buvę išvengta, jei parlamentarai visais atvejais paisytų ne tik Seimo statuto[168] bendrosios nuostatos, kad kiekvienas Seimo narys, eidamas savo pareigas, privalo vengti privačių interesų ir Seimo nario pareigos atstovauti visuomenės interesams konflikto, ir turi elgtis taip, kad visuomenei nekiltų abejonių, kad toks konfliktas kyla (18 straipsnio 2 dalis), bet ir jurisprudenciškai nurodomų *nešališkumo, socialinės darnos, konservatyvumo* (reiškiančio vengimą keisti įstatymus, kai tai yra ne būtinybė, o subjektyvus ketinimas) nuostatų, taip pat svarbiausiu laikomo principo – *tautos gerovė yra aukščiausias įstatymas*[169].

166 Toks socialinės darnos principo neatitinkantis ir konstitucingumo požiūriu diskutuotinas reguliavimas galėtų būti sąlygiškai pateisintas nebent tuo požiūriu, kad žemės savininkai už ją prašo ne visada adekvačios tos žemės vertei kompensacijos, o bylinėjimasis teisme yra gana ilgas procesas. Bet tai jau valstybės ir jos teisminės valdžios problema, kurią galima spręsti įstatymu nustatant operatyvesnį šio pobūdžio ginčo sprendimo procesą (palyginimui galima nurodyti, kad, pavyzdžiui, Ūkio ministerija yra siūliusi Seimui nustatyti 30 dienų ginčo dėl viešųjų pirkimų teisminio nagrinėjimo terminą; žr.: „Lietuvos žinios", 2005 04 14).

167 Valstybės žinios, 2004, Nr. 28-868.

168 Valstybės žinios, 1994, Nr. 15-249, nauja red.: Valstybės žinios, 1999, Nr. 5-97.

169 P. Ragauskas. Įstatymų leidyba Lietuvoje. Samprata ir institucinis modelis. – Vilnius, 2005. P. 61–73.

4.2.3.3. Įstatymo spragos (teisinio vakuumo) užpildymas

Pozityviosios teisės kūrėjai ne visada spėja sekti viešojo valdymo santykių raidą ir laiku priimti naujus įstatymus ar jų pataisas. Dažnai objektyviai jau susiklosčiusio socialinio santykio teisė dar nereglamentuoja. Suprantama, šiuo tarpiniu laikotarpiu kylančius individualius administracinius ginčus teismui nagrinėti keblu: negalima atsisakyti spręsti bylą argumentuojant įstatymo nebuvimu. Tokiu atveju gelbsti *teisės analogija*, t. y. įstatymuose nesant reikiamos teisės normos ir negalint taikyti įstatymo analogijos, byla sprendžiama remiantis bendrąja teisės esme[170]. Šią išeitį normina ABTĮ[171] 4 straipsnio 6 punkto nuostata: *jeigu nėra įstatymo, reglamentuojančio ginčo santykį, teismas taiko įstatymą, reglamentuojantį panašius santykius, o jei ir tokio įstatymo nėra, – vadovaujasi bendraisiais įstatymų pradmenimis ir jų prasme, taip pat teisingumo ir protingumo kriterijais.*

Teisinis vakuumas susidaro ir dėl įstatymų kūrėjo atsainaus požiūrio į teisės akto tekstą. Štai vienas toks atvejis.

Konstitucija (102 straipsnio 1 dalis) ir Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo įstatymas (1 straipsnio 1 dalis)[172] nustato, kad Konstitucinis Teismas sprendžia, ar įstatymai ir kiti Seimo aktai neprieštarauja Konstitucijai, o Respublikos Prezidento ir Vyriausybės aktai – neprieštarauja Konstitucijai ir įstatymams (taigi Konstitucinis Teismas nesprendžia dėl žemesnės pakopos nei Vyriausybės nutarimai aktų konstitucingumo bei teisėtumo). ABTĮ 110 straipsnis[173] paveda administraciniams teismams tirti norminių administracinių aktų atitiktį įstatymams ir Vyriausybės norminiams aktams (lingvistiškai aiškinant šios normos turinį darytina išvada, kad į administracinį teismą negali būti kreipiamasi dėl hierarchiškai žemesnės pakopos nei Vyriausybės nutarimai norminių administracinių aktų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai). Taigi išeitų, kad pagal tokį reguliavimą ministrų ir Vyriausybės įstaigų vadovų norminiai įsakymai ir jais tvirtinami kiti teisės aktai, savivaldybių tarybų ir kitų viešojo administravimo subjektų priimti norminiai sprendimai negali būti patikrinami konstitucingumo požiūriu, nes pozityvioji teisė tokio įgaliojimo nesuteikia jokiam teisės subjektui. Šį teisinį vakuumą pašalino LVAT, remdamasis Konstitucijos viršenybės principu, pagal kurį *negalioja joks įstatymas ar kitas aktas, priešingas Konstitucijai* (K 7 straipsnio 1 dalis). Šią LVAT bylą žr. ir knygos III.2.2.2 skyriuje. Pozityviosios teisės spragų įveikimo problematika nagrinėjama knygos III.2.3 skyriuje.

---

[170] A. Vaišvila. Teisės teorija, p. 314.

[171] Valstybės žinios, 1999, Nr. 13-308, nauja red.: Valstybės žinios, 2000, Nr. 85-2566.

[172] Valstybės žinios, 1993, Nr. 6-120.

[173] Žr. nuorodą Nr. 171

4.2.3.4. Teisingas normų taikymas

Svarbu ne tik kurti socialiniu požiūriu nepriekaištingą, t. y. asmens, visuomenės ir valstybės interesus tinkamiausiai derinančią administracinę teisę, bet ir teisingai taikyti ją sudarančias normas. Šiam tikslui tinka pozityviosios teisės įtvirtinti principai, kitaip tariant, teisės normos. Vieni suformuluojami kaip teisingo teisės taikymo imperatyvai, pavyzdžiui, įtvirtinant taisyklę, kad aktai, nustatantys arba sugriežtinantys atsakomybę už administracinius teisės pažeidimus, neturi grįžtamosios galios (ATPK 8 straipsnio 2 dalis), arba, tarkim, dvigubo nubaudimo neleistinumo principas, išreikštas Konstitucijos nuostata *Niekas negali būti baudžiamas už tą patį nusikaltimą antrą kartą* (31 straipsnio 5 dalis) ir detalizuojamas ATPK 22 straipsnio 2 dalies normoje: *Už vieną administracinį teisės pažeidimą gali būti paskirta pagrindinė arba pagrindinė ir papildoma nuobauda.* Kitu atveju principai išplečia teisės taikytojo diskreciją, t. y. švelnesnės nuobaudos pasirinkimą ar atsisakymą taikyti atsakomybę atsižvelgiant į teisės nustatytas atsakomybę lengvinančias ir kitas įstatymų nenurodytas lengvinančias aplinkybes bei *vadovaujantis teisingumo ir protingumo kriterijais* (ATPK 30^1 straipsnio 1 dalis)[174].

Be minėtų principų, teisingo administracinės teisės taikymo nuostata laikytinas ir reikalavimas taikyti tik *paskelbtą teisę*, kildinamas iš konstitucinės nuostatos *Galioja tik paskelbti įstatymai* (K 7 straipsnio 2 dalis) ir konkretinamas Lietuvos Respublikos įstatyme „Dėl įstatymų ir kitų teisės aktų skelbimo ir įsigaliojimo tvarkos“[175]. Beje, valdymo praktikoje toli gražu ne visi norminiai administraciniai aktai būna oficialiai paskelbiami (apie šį klausimą žr., pavyzdžiui, knygos II.7.3.3.3 skirsnyje).

4.2.3.5. Administracinės diskrecijos norminimas (valdymo aktų optimizavimas)

Terminas *diskrecija* (lot. *discretio*) reiškia veiksmų laisvę, sprendimo variantų pasirinkimą. Administracinėje teisėje diskrecijos klausimas siejamas dažniausiai su norminių administracinių aktų leidyba[176] ir individualių teisės aktų priėmimu.

Teisės literatūroje teigiama, kad administracinė diskrecija yra galia, administravimo subjektui priimant sprendimus suteikianti tam tikrą veiksmų laisvę, užtikrinanti viešojo administravimo veiklos lankstumą, nes

įstatymų kūrėjas, priimdamas įstatymus, negali numatyti visų aplinkybių, kurios gali kilti ateityje. Kita vertus, nurodoma, kad ši laisvė jokiu būdu negali reikšti, kad nėra jokios kontrolės ar netgi įteisinama viešojo administravimo subjekto savivalė[177]. Šiuo požiūriu bendrieji ir kiti teisės principai yra tarsi standartai, ribojantys administracinę diskreciją, t. y. sudarantys tinkamo administravimo prielaidas.

Antai pagal įstatymo suteiktą diskreciją norminį administracinį aktą priimančią viešojo valdymo instituciją ar pareigūną riboja Konstitucijos ir įstatymų viršenybės, taip pat aukštesnės galios poįstatyminio teisės akto viršenybės nuostata. Individualūs administraciniai sprendimai grindžiami įstatymo viršenybe, objektyvumo principu, reiškiančiu administracijos subjekto nešališkumą, proporcingumo nuostata, kad administracinio sprendimo mastas ir jo įgyvendinimo priemonės turi atitikti būtinus ir pagrįstus administravimo tikslus, ir nepiktnaudžiavimo valdžia imperatyvu, draudžiančiu priimti administracinius sprendimus siekiant kitų nei įstatymų nustatytų tikslų (VAĮ 3 straipsnio 1 dalies 1–4 punktai). Literatūroje nurodomi ir kiti administracinę diskreciją norminantys principai, kaip antai tinkamas procesas, sąžiningumas, teisingas aplinkybių vertinimas[178].

Taigi teismams ir kitoms administracinių ginčų bylas nagrinėjančioms valstybinėms institucijoms teisės principai veiksmingai padeda spręsti, ar administravimo subjektas tinkamai taikė įstatymo jam suteiktas ar nusistatytas diskrecines galias. Teismų praktikoje yra buvusi ne viena byla, kurioje administracinis aktas vertintas įstatymuose įtvirtintų diskreciją ribojančių principų laikymosi aspektu[179].

4.3.

Teismų valdžios aktai – Lietuvos administracinės teisės forma

Dabarties Lietuvos mokslas viena iš teisės išraiškos formų laiko *teisinį precedentą*, – valstybės institucijos, dažniausiai teismo, sprendimą, priimtą sprendžiant konkrečią teisinę bylą, vėliau laikomą pavyzdžiu sprendžiant analogiškas (panašias) bylas[180].

---

[177] I. Linkevičiūtė. Administracinė diskrecija ir jos vertinimas teismų praktikoje // Jurisprudencija. Mokslo darbai, 2006, t. 5 (83), p. 66.

[178] Administracinė justicija Lietuvoje. Vertinimas (parengė D. Bilak). Vilnius, 2003. P. 29.

[179] Žr., pavyzdžiui, minėtoje I. Linkevičiūtės mokslinėje publikacijoje pateiktų administracinių bylų analizę. Čia galima pabrėžti, kad autorė teisminį diskrecijos įgyvendinimo vertinimą tik pagal įstatymuose nustatytus principus nurodo kaip nepakankamą geresnės asmenų teisių gynybos nuo jas pažeidžiančių viešosios administracijos aktų požiūriu ir siūlo įtvirtinti teismo teisę vertinti administracinės diskrecijos įgyvendinimo tinkamumą tiesiogiai (p. 70, 71).

[180] A. Vaišvila. Teisės teorija, p. 241.

Teisinis precedentas populiaresnis bendrosios teisės (angl. *common law*) tradicijos šalyse. Tačiau šiandien vis labiau įsitikinama, kad ***negalima monopolizuoti Seimo teisės kurti įstatymo galią turinčias teisės normas***, nes įstatymų kūrėjui objektyviai neįmanoma numatyti visų galimų rinkos santykių modifikacijų ir suteikti joms teisinę formą, be to, negalima įstatymų kūrėjo laikyti absoliučiai neklystančiu, sąžiningu ir protingu, gebančiu tinkamiausiai sureguliuoti visus teisinius santykius[181]. Teigiama, kad teisėjas gali priimti ir priešingą galiojančiam įstatymui sprendimą, jeigu mano, kad įstatymas neteisinis, taigi ir kitos panašios bylos turėtų būti sprendžiamos pagal teismo suformuluotą moralės nuostatas atitinkantį precedentą, o ne pagal moralei prieštaraujančią pozityviąją teisę[182]. Precedento reikšmingumas pabrėžiamas ir specialiuosiuose mokslo šaltiniuose, – manoma, kad reikėtų paneigti tradiciškai, vadovaujantis pozityviosios teisės sistemos tobulumo fikcija, romanų-germanų (taip pat ir Lietuvos) teisinėje sistemoje vyraujantį požiūrį, kad teismai tik aiškina teisės normas (ir tokiu būdu atranda realiai egzistuojančią statutinės teisės normą), bet jų nekuria, nes kai kurių teisinių institutų susiformavimo atvejais buvo ir liko svarbiausios ne statutinės teisės įtvirtintos, o teismų praktikos suformuluotos taisyklės[183].

Lietuvos Respublikos teismų įstatymas[184] (33 straipsnio 1 ir 2 dalys) įpareigoja bylas nagrinėjančius teismus vadovautis ne tik šalies Konstitucija, įstatymais, Lietuvos Respublikos tarptautinėmis sutartimis, Vyriausybės nutarimais, kitais galiojančiais ir neprieštaraujančiais įstatymui teisės aktais, bet ir oficialiai paskelbtais Konstitucinio Teismo nutarimais, bei atsižvelgti į Lietuvos Aukščiausiojo Teismo paskelbtas nutartis. Teismų įstatymas (31 straipsnio 2 dalies 1 punktas) panašiai nustato, kad į LVAT paskelbtuose sprendimuose, nutarimuose ir nutartyse esančius įstatymų ir kitų teisės aktų taikymo išaiškinimus atsižvelgia teismai, valstybės ir kitos institucijos, taip pat kiti asmenys, taikydami tuos pačius įstatymus ir kitus teisės aktus.

Teisinis precedentas Lietuvos administracinei teisei reikšmingas keliais aspektais. Pirma, Konstitucijos nuostatas plėtojančiomis Konstitucinio Teismo doktrinomis remiasi specialieji teismai, taikydami administracinę teisę sudarančias pozityviąsias normas.

Pavyzdžiui, Konstitucinis Teismas 2000 m. kovo 15 d. nutarime pagal įstatymo viršenybės principą suformulavo doktriną, kuria remiantis teisinis mokesčių reguliavimas – ne tik jų nustatymas įstatymais, bet ir šių įstaty-

mų įgyvendinimo tvarka, kuri gali būti reguliuojama ir poįstatyminiais aktais, tačiau tokie esminiai mokesčių sistemos elementai kaip mokesčio objektas, mokestinių santykių subjektai, jų teisės ir pareigos, mokesčio dydžiai (tarifai), mokėjimo terminai, išimtys ir lengvatos turi būti nustatomi tik įstatymu[185]. Šiuo teisės aiškinimu paraidžiui rėmėsi Vyriausiasis administracinis teismas, spręsdamas, pavyzdžiui, dėl finansų ministro norminio administracinio akto atitikties Mokesčių administravimo įstatymui[186].

Antra, sukurdamas teisės aiškinimo precedentą LVAT formuoja neprieštaringą bylų praktiką.

Aukštesnysis administracinis teismas 2000 m. spalio 9 d. sprendime atsisakė tirti Finansų ministerijos norminio įsakymo atitikties Konstitucijai klausimą ir pateikė argumentą, kad pagal ABTĮ 110 straipsnio 1 dalies normos prasmę[187] administracinis teismas tiria norminių administracinių aktų teisėtumą tik *įstatymų* ir *Vyriausybės nutarimų* (pažymėta – *aut.*), bet ne Konstitucijos, atžvilgiu. LVAT apeliacinėje byloje kitaip išaiškino minėtos normos turinį ir nurodė, kad teisinius valstybės pagrindus nustatančio aukščiausiojo pagal savo padėtį teisės šaltinių sistemoje akto, paprastai vadinamo Pagrindiniu įstatymu, eliminavimas vertinant viešojo administravimo subjekto priimto norminio pobūdžio akto teisėtumą reikštų akivaizdų alogizmą teisės taikymo praktikoje ir tiesioginį Konstitucijos 7 straipsnyje įtvirtintos normos, kad kiekvienas šalyje priimamas teisės aktas turi atitikti Konstituciją, pažeidimą[188]. LVAT minėtą ABTĮ 110 straipsnio 1 dalies normą aiškino taip, kad į administracinį teismą gali būti kreipiamasi ir dėl valdymo norminio teisės akto atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, ne tik įstatymams ar Vyriausybės norminiams aktams, ir teismas tokį prašymą priimti privalo.

Taigi šiuo atveju LVAT, taisydamas įstatyminio reguliavimo spragą, plačiau išaiškino teisės normos turinį ir sukūrė kitokį bylos priimtinumo santykių teisinį reguliavimą. Žinoma, LVAT atliekamas administracinės teisės aiškinimas yra saistomas Konstitucinio Teismo jurisprudencijos. Antai jei pastarasis Teismas kitaip išaiškintų Konstitucijos ar kito įstatymo nuostatos prasmę, LVAT savo aiškinimą tuo klausimu turėtų atitinkamai koreguoti.

Vyriausiasis administracinis teismas sukuria žemesnės instancijos teismams reikšmingą precedentą ir aiškindamas Seimo nepakankamai atskleistą įstatymų sąvokų turinį. Štai pavyzdys.

Įstatymų kūrėjas individualų administracinį teisės aktą apibrėžia kaip dažniausiai vienkartinį teisės taikymo aktą, skirtą konkrečiam subjektui (asme-

---

185 KTNiS (14), p. 75.

186 A. b. Nr. 1^7-28/2001 // ATP (2), p. 100, 101.

187 Valstybės žinios, 1999, Nr. 13-308, nauja red.: Valstybės žinios, 2000, Nr. 85-2566.

188 A. b. Nr. A^7-278/2001 // ATP (1), p. 40–61.

niui) ar individualiais požymiais apibūdintų subjektų grupei (VAĮ 3 straipsnio 16 dalis, ABTĮ 2 straipsnio 14 dalis), tačiau nepateikia *individualių požymių* sampratos. LVAT šį terminą interpretuoja ne tik kaip asmenų individualią tapatybę atskleidžiančius, bet tam tikrą asmenų grupę vienijančius požymius, pavyzdžiui, Marijampolės savivaldybės administracijos valstybės tarnautojai, Trakų rajono apylinkės teismo teisėjai, UAB Klaipėdos technikos mokyklos vairavimo instruktoriai ir profesijos mokytojai[189]. Suprantama, kad šiuo aiškinimu analogiškais ir panašiais atvejais turėtų vadovautis apygardų administraciniai teismai, spręsdami apie prašomo tirti teisės akto pobūdį, t. y. bylos priimtinumą[190].

Taigi Konstitucinis Teismas ir Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, savo baigiamuosiuose aktuose[191] aiškindami ir interpretuodami norminių teisės aktų nuostatas, greta statutinės kuria precedentinę teisę, taip užtikrindami, kad: a) pozityviųjų normų (minėta, ne visada tobulų) turinys ir tikroji prasmė visų teisės taikytojų būtų suprantama neprieštaringai; b) administracinės teisės įstatymų spragos būtų veiksmingai šalinamos; c) konstitucingumo ar teisėtumo požiūriu netinkami aktai ar jų normos būtų šalinami iš pozityviosios teisės sistemos, nes, kaip minėta, Lietuvos Respublikos įstatymas (ar jo dalis) arba kitas Seimo aktas (ar jo dalis), Respublikos Prezidento aktas, Vyriausybės aktas (ar jo dalis) negali būti taikomi nuo tos dienos, kai oficialiai paskelbiamas Konstitucinio Teismo sprendimas, kad atitinkamas aktas (ar jo dalis) prieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijai (K 107 straipsnio 1 dalis); norminis administracinis aktas (ar jo dalis) laikomas panaikintu ir paprastai negali būti taikomas nuo tos dienos, kai oficialiai buvo paskelbtas įsiteisėjęs administracinio teismo sprendimas dėl atitinkamo norminio akto (ar jo dalies) pripažinimo neteisėtu (ABTĮ 116 straipsnio 1 dalis)[192].

---

189 Žr.: a. b. Nr. 1^7-10/2001, a. b. Nr. 1^{10}-16/2001 // ATP (2), p. 18–26, 54–56; a. b. Nr. 14-10/2002 // ATP (3), p. 26–29.

190 Tai svarbu, nes teismui konstatavus individualų prašomo tirti teisės akto pobūdį, jo teisėtumas patikrinamas remiantis kitokiomis administracinio proceso taisyklėmis (apie tai jau rašyta knygos I.4.1.5 skirsnyje).

191 Jie taip vadinami dėl to, kad priimami išnagrinėjus atitinkamą bylą (žr.: K. Lapinskas. Teisės šaltiniai ir konstitucinės priežiūros institucijų baigiamieji aktai // Konstitucinės priežiūros institucijų baigiamieji aktai. – Vilnius, 2000. P. 45).

192 Vadinamoji *negatyvioji įstatymų kūryba*, – tam tikra pseudoteisėkūra, atliekama subjekto, kuriam įstatymai tokios teisės nesuteikia; vis dėlto tai yra teisėta veikla, laikoma konstitucinės priežiūros procedūrų sudedamąja dalimi ir rezultatu. Postuluojama, kad apskritai teisėkūra reiškia ne tik norminių aktų priėmimo procedūrą, bet ir norminių aktų pataisų darymą bei šių aktų panaikinimą (jų pripažinimą netekusiais galios). Šiuo aspektu Konstitucinio Teismo nutarimai prilygsta įprastiniam (rutininiam) parlamento ar vykdomosios valdžios institucijos sprendimui dėl galiojusio teisės akto panaikinimo (pripažinimo netekusiu galios). Pabrėžiama, kad pagal Konstitucinio Teismo įstatymą šio teismo priimami nutarimai turi įstatymo galią ir yra privalomi visoms valdžios institucijoms, teismams, visoms įmonėms, įstaigoms bei

Taigi teismų baigiamieji aktai objektyviai įsiterpia į dabarties Lietuvos administracinės teisės sampratą: Konstitucinio Teismo aktai, koreguojantys administracinę teisę sudarančius įstatymus ir Vyriausybės nutarimus[193], LVAT baigiamieji aktai – visais norminių administracinių aktų (ar jų dalių) panaikinimo atvejais[194].

5.

Administracinės teisės vienovė ir dalys (šakos vidinė sandara)

Bendruoju požiūriu Lietuvos administracinė teisė yra vieningas reiškinys: turi tam tikrą paskirtį, reguliavimo objektu apibrėžiamą nišą valstybės teisės sistemoje, ir nusipelno atskiro jurisprudencijos ir akademinės bendruomenės dėmesio. Prof. A. Vaišvila teigia, kad pavieniui teisės normos nepajėgia atlikti teisei skirtų funkcijų, įrodyti savo gyvybingumą, todėl reikia, kad jos sąveikautų tarpusavyje: viena kitą papildytų, užbaigtų, išplėtotų, sukonkretintų, užtikrintų viena kitos veiksmingumą, būtų logiškai iš vidaus sujungtos bendros teisės sampratos ir bendro tikslo. Parengti teisės normas tokiam bendradarbiavimui – tai organizuoti vientisą sistemą, kurioje jas vienija abipusė priklausomybė ir strateginis teisės tikslas – žmogaus teisių sauga[195].

---

organizacijoms, pareigūnams ir piliečiams, be to, neturi būti vykdomi sprendimai, pagrįsti teisės aktais, kurie pripažinti prieštaraujančiais Konstitucijai ir įstatymams, jeigu tokie sprendimai nebuvo įvykdyti iki atitinkamo Konstitucinio Teismo nutarimo įsigaliojimo, taip pat kad Konstitucinio Teismo nutarimo pripažinti teisės aktą ar jo dalį nekonstituciniu galia negali būti įveikta pakartotinai priėmus tokį pat aktą ar jo dalį. Taip pasiekiamas svarbiausias tikslas: aktas, pripažintas nekonstituciniu (ar neteisėtu), sustabdomas, jo nebegalima taikyti. Remiantis tuo daroma išvada, kad Konstitucinio Teismo nutarimas, kuriuo pripažįstama, kad teisės aktas prieštarauja Konstitucijai ar įstatymams, laikytinas teisės šaltiniu, ir tokią nutarimo reikšmę šiuo atveju nulemia jo rezoliucinė dalis (žr.: K. Lapinskas. Teisės šaltiniai ir konstitucinės priežiūros institucijų baigiamieji aktai, p. 44, 48. Apie Konstitucinio Teismo nutarimus kaip teisės šaltinius ir teisminius precedentus įtikinamai rašo ir J. Žilys: Konstitucinio Teismo aktai teisės šaltinių sistemoje // Jurisprudencija, 2000, t. 17 (9), p. 72–78). Dauguma šių principinių argumentų priimtini vertinant ir LVAT sprendimus kaip administracinės teisės šaltinį, juolab kad LVAT sprendimu norminis administracinis aktas (ar jo dalis) pripažįstamas ne tik prieštaraujančiu įstatymui, Vyriausybės nutarimui (taip pat, kaip minėta, ir Konstitucijai – *aut.*), bet ir panaikinamas (ABTĮ 115 straipsnio 1 dalies 2 punktas).

[193] Respublikos Prezidento aktai – dekretai čia specialiai nenurodomi įvertinant tą faktą, kad šalies vadovas nėra bent kiek ryškesnis Lietuvos administracinės teisės normų kūrėjas (dar šiuo klausimu žr. knygos II.7.1.2 poskyrį).

[194] Teisinio precedento ir teisės šaltinio požiūriu ypatingi yra apygardų administracinių teismų sprendimai dėl teritorinių administravimo subjektų priimtų norminių teisės aktų teisėtumo, nes šių teismų sprendimai nėra galutiniai – jie gali būti ginčijami LVAT.

[195] A. Vaišvila. Teisės teorija, p. 260.

Kaip mokslo ir studijų objektas administracinė teisė nėra tokia vientisa. Šį teisės posistemį pagal normų paskirtį galima dalinti į *materialiąją* ir *proceso* teisę. Be to, reguliacinių normų bendrumo ir specializacijos lygis įgalina skirti *bendrąją* ir *specialiąją* administracinės teisės dalis.

5.1.

Materialioji ir proceso teisė

Prisimenant materialiųjų ir proceso normų tarpusavio priklausomybę (žr. knygos I.4.1.2 poskyrį) galima teigti, kad būtent jų visuma išreiškia ir vienija administracinę teisę kaip sąlygiškai atskirą Lietuvos viešosios teisės dalį. Kita vertus, materialųjį ir procesinį administracinės teisės aspektus nebūtų teisinga niveliuoti. Anot prof. V. Mikelėno, „proceso teisė, palyginti su materialine teise, yra lyg tarnybinė. Nesant materialinės teisės, nebūtų ir proceso teisės, nes nebūtų gynimo objekto. Tačiau tai nereiškia, kad proceso teisė nėra savarankiška. Savo ruožtu, nesant proceso teisės, materialinė teisė būtų tik deklaruojama, nes tokiu atveju nebūtų užtikrinamas jos įgyvendinimas“[196].

Administracinės teisės šakos materialiosios ir procesinės dalių atskyrimą liudija ir ypatingas mokslo dėmesys kiekvienai iš jų. Administracinio proceso metodologijai skirta fundamentali S. Šedbaro monografija[197]. Knygos autoriaus atliktas mokslinis tyrimas įgalina skirti procesines administracines normas, reglamentuojančias:

1) administracinių norminių teisės aktų priėmimo procesą;
2) administracinių teisės taikymo aktų priėmimo ir administracinių sutarčių sudarymo procesą;
3) administracinės prievartos priemonių taikymo procesą;
4) administracinių ginčų nagrinėjimo procesą[198].

---

[196] V. Mikelėnas. Civilinis procesas. Pirmoji dalis, p. 20.

[197] S. Šedbaras. Administracinio proceso teisinio reglamentavimo problemos Lietuvos Respublikoje. – Vilnius, 2006. Lietuvos administracinis procesas nagrinėjamas ir J. Paužaitės-Kulvinskienės studijoje „Administracinė justicija: teorija ir praktika“ (Vilnius, 2005). Pabrėžtinas ir D. Žilinsko indėlis į administracinio proceso teisės aruodą (žr.: D. Žilinskas. Kai kurie administracinio proceso mokslinio tyrimo metodologiniai aspektai // Jurisprudencija, 2000, t. 17 (9), p. 108–116).

[198] Pozityviųjų administracinių teisės taikymo aktų rengimui ir priėmimui, administracinių sutarčių sudarymui, viešojo administravimo institucijų atliekamai priežiūrai ir kontrolei bei kitiems panašiems viešojo administravimo subjektų veiksmams reglamentuoti S. Šedbaras minėtoje knygoje siūlo priimti Administracinio proceso kodeksą (tiesa, galima teoriškai svarstyti, ar siūlomos jo normos būtų procesinės, ar procedūrinės). Mokslininko nuomone,

Proceso santykių specifika, procesinių normų atsiradimas 1999 m. sukūrus šalies administracinius teismus, taip pat priėmus Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymą ir jame nustačius *administracinių procedūrų* reguliavimą lėmė tai, kad administracinio proceso teisės kursą aukštosiose teisės mokyklose nuo 2000-ųjų imta dėstyti atskirai nuo materialiosios teisės[199].

5.2.

Bendroji ir specialioji administracinė teisė

Retrospektyviai paminėtina, kad mokslas šį klausimą traktavo įvairiai. Žvelgiant į 1918–1940-ųjų Lietuvos jurisprudenciją galima pastebėti, kad 1939 m. Kaune išleistame vadovėlyje apie administracinės teisės sistemą visai neužsiminta[200]. Vėlesnis, t. y. tarybinio laikotarpio[201] mokslas šią teisę aiškino kaip dviejų dalių – bendrosios ir ypatingosios – visumą. 1980 m. lietuvių kalba išleistas vadovėlis šakos bendrosios dalies normas skirstė į įtvirtinančias valstybinio valdymo principus, reglamentuojančias administracinės teisės subjektų teisinę padėtį, reguliuojančias valdymo organų formavimo tvarką bei valstybinę tarnybą, reglamentuojančias valstybinio valdymo veiklos formas, valstybinio valdymo metodus, nustatančias administracinės procesinės veiklos pagrindus, įtvirtinančias socialistinio teisėtumo valstybinio valdymo sferoje užtikrinimo būdus ir tvarką. Ypatingosios dalies normos buvo skirstomos į normas, reguliuojančias valdymo organizavimą šiose srityse: tuometiniame „liaudies ūkyje“ (pramonė, kapi-

kiti procesiniai santykiai, t. y. norminių administracinių aktų priėmimas, administracinės atsakomybės ir kitokios administracinės prievartos taikymas, administracinių ginčų sprendimas būtų reguliuojami atitinkamai patobulintais jau galiojančiais Lietuvos Respublikos įstatymais (p. 222–250). Autorius polemizuoja su užsienio valstybių ekspertų siūlymais skirtingo pobūdžio administracinio proceso normas telkti viename kodifikuotame įstatyme (žr.: Administracinė justicija Lietuvoje. Vertinimas (parengė D. Bilak). – Vilnius, 2003). Kad ir kokį variantą pasirinktų įstatymų kūrėjas, proceso normų ir principų sisteminimas neabejotinai padės kryptingiau studijuoti administracinę teisę.

[199] Iki tol procesinis reguliavimas būdavo aiškinamas studijuojant ATPK skyrių „Administracinių teisės pažeidimų bylų teisena“ bei CPK normas, reglamentuojančias ginčų, kylančių dėl administracinių santykių, sprendimą.

[200] Administracinė teisė (sudarė P. Vilutis). – Kaunas, 1939.

[201] Lietuvos teisei tai yra laikotarpis nuo 1940 m. vasarą įvykdyto šalies inkorporavimo į tuometinę TSRS (Tarybų Socialistinių Respublikų Sąjungą) iki maždaug aštuntojo dešimtmečio pabaigos, kai po Sąjūdžio atstovų pergalės rinkimuose suformuota Lietuvos TSR Aukščiausioji Taryba priėmė pirmuosius savarankiškus nacionalinius įstatymus, pavyzdžiui, 1989 m. liepos 4 d. įstatymą „Dėl Lietuvos TSR valstiečio ūkio“ (Valstybės žinios, 1989, Nr. 26-242).

talinė statyba, materialinis techninis aprūpinimas ir t. t.); socialinėje-kultūrinėje sferoje (švietimas, mokslas, kultūra ir kt.); administracinėje-politinėje srityje (gynybos, valstybės saugumo, vidaus reikalų ir kitų sričių valdymas); tarpšakinėse sferose (pavyzdžiui, planavimas, finansų ir kredito, kainodaros sritys)[202]. Tokį požiūrį į administracinės teisės „ypatingąją dalį“ lėmė tuometinei TSR Sąjungai būdingas teisės politizavimas: administracinė teisė buvo laikoma „socializmo kūrimo priemone“, valstybinio valdymo įrankiu[203].

Vargu ar šiandien studentui verta gilintis į keliolikos Lietuvos Respublikos ministerijų ir Vyriausybės įstaigų administravimo sferoms priskirto valdymo pozityvųjį reglamentavimą, ypač turint omenyje tam skirtų Vyriausybės nutarimų ir žinybinių teisės aktų gausą, jų kaitą ar, pavyzdžiui, centrinių valdymo subjektų statusą apibrėžiančių teisės aktų (ministerijų nuostatų, jų darbo reglamentų) formos principinį tapatumą. Veikiau manytina, kad dabarties Lietuvos *specialiajai administracinei teisei* atstovauja finansų (mokesčių[204]), ekologinė[205] ir kitos teisės šakos ar pošakiai, tarkim, policijos teisė (platesniuoju požiūriu – viešosios tvarkos teisė[206]), suformuoti socialinių santykių evoliucijos ir gausių specialiųjų teisės aktų leidybos[207]. Kartu minėtos šakos (pošakiai) tapo šioms teisės sritims skirto mokslo dalyku[208] ir aukštosiose teisės mokyklose įgijo savarankiškai dės-

---

202 Tarybinė administracinė teisė. Vadovėlis. – Vilnius, 1980. P. 10, 11.

203 XVIII a. susiformavusi kaip policijos teisė, kurią sudarė administracijos ir policijos išleisti norminiai aktai (jie buvo sujungti į Rusijos imperijos įstatymų sąvadą, vadinamąjį *Svod zakonov Rossijskoj imperiji*), XIX a. pabaigoje–XX a. pradžioje administracinė teisė palaipsniui transformavosi į valdymo teisę: to meto liberalieji mokslininkai V. Deriužinskis, A. Jelistratovas ir kiti nepripažino policinės teisės, kuri jiems asocijavosi su policine valstybe ir jos institucijų nežabotu kišimusi į privačius piliečių reikalus. Susikūrus Tarybų Sąjungai, dėl išlikusio policijos teisės įvaizdžio beveik du dešimtmečius administracinė teisė apskritai nebuvo dėstoma. 1937 m. ji buvo reabilituota kaip išskirtinai valstybinio valdymo teisė.

204 Teisės literatūroje pagrįstai nurodoma, kad faktiškai valstybės finansinė veikla yra vykdomosios ir tvarkomosios veiklos rūšis: finansinių santykių reguliavimo metodai yra administracinio teisinio pobūdžio. Tai administracinės teisės reguliuojamo dalyko elementas (Lietuvos administracinė teisė. Bendroji dalis, p. 87).

205 Anot A. Vaišvilos, ekologinė teisė iš pradžių egzistavo kaip administracinės teisės institutas, vėliau, dėl vis didėjančio neigiamo ūkinės veiklos poveikio daugėjant šios rūšies teisės normų, šis institutas transformavosi į administracinės teisės pošakį, dar vėliau – į atskirą ekologinės teisės šaką (A. Vaišvila. Teisės teorija, p. 262, 263).

206 Šį terminą siūlo J. Paužaitė-Kulvinskienė.

207 Stebina tai, kad administracinės teisės „ypatingoji dalis“ kai kuriuose ir šiandienos mokslo šaltiniuose vaizduojama kaip prekybos (?) šakos (?) ar, pavyzdžiui, materialinio-techninio aprūpinimo (???) tarpšakio (?) valdymą reglamentuojančios normos (žr., pavyzdžiui: Lietuvos administracinė teisė. Bendroji dalis, p. 78, 79).

208 Tai atspindi, pavyzdžiui, šie platesnės aprėpties darbai: A. Marcijonas, B. Sudavičius. Ekologinė teisė. – Vilnius, 1996; A. Marcijonas, B. Sudavičius. Mokesčių teisė. – Vilnius, 2003.

tomų dalykų statusą[209]. Su specialiąja administracine teise sietinos ir vadinamosios kompleksinės teisės šakos, pavyzdžiui, žemės teisė, derinanti administracinį ir civilinį teisinį reguliavimą[210]. *Bendroji administracinė teisė* suvokiama kaip apimanti normas ir principus, kurių reguliuojamasis poveikis taikomas bet kuriai valdymo sričiai – finansams, aplinkosaugai, viešajai tvarkai, ūkiui ir t. t. Antai, pavyzdžiui, valstybės tarnybos santykių normos (reguliavimas) taikomos daugumai viešojo administravimo subjektų – ministerijoms, Vyriausybės įstaigoms, apskričių ir savivaldybių valdymo administracijai. Panašiai galima sakyti ir, tarkim, apie valdymo aktų leidybą apibrėžiančias normas bei principus: jų reikalavimų turi būti paisoma visais įstatymus įgyvendinančių norminių administracinių aktų priėmimo atvejais, nepriklausomai nuo to, ar šią funkciją vykdantis subjektas priklauso centrinei, ar savivaldybių viešajai administracijai.

Kaupti žinias apie bendrąją administracinę teisę nėra lengva: reglamentuojantys viešąjį administravimą ir su juo susijusius santykius Seimo įstatymai, kol kas dar gana dažni jų keitimai chronologiškai, t. y. iš eilės, įstatymo nustatytu būdu skelbiami „Valstybės žiniose" ir kituose šaltiniuose, pavyzdžiui, vietinėje spaudoje[211]. Studijuoti šiuo pavidalu egzistuojančią Lietuvos administracinę teisę sudėtinga, dėl to prasmingi normų apibendrinimai, didaktinis (akademinius poreikius tenkinantis) tam tikrų jų grupių skyrimas.

Manytume, kad kryptingesnėms teisės studijoms naudinga dabarties Lietuvos administracinės teisės bendrosios dalies normas[212] telkti į šias grupes:

1) valdymo organizacijos teisinį reglamentavimą, apimantį viešosios administracijos subjektų koordinacinių (subordinacinių) ryšių nustatymą bei valstybės tarnybos organizavimo normas ir principus;
2) administracinės veiklos reguliavimą, norminantį:
   a) viešojo administravimo aktus (administracinį reglamentavimą, individualius administracinius sprendimus, administracinę kontrolę, administracinių paslaugų teikimą);

---

209 Žr., pavyzdžiui, Vilniaus universiteto Teisės fakultete dėstomų Ekologinės teisės, Finansų teisės, Mokesčių teisės kursų programas.

210 Žr. E. Monkevičius. Žemės teisė. – Vilnius, 2006. P. 15.

211 Žr. Lietuvos Respublikos įstatymą „Dėl įstatymų ir kitų teisės aktų skelbimo ir įsigaliojimo tvarkos" // Valstybės žinios, 1993, Nr. 12-296, nauja red.: Valstybės žinios, 2002, Nr. 124-5626.

212 Kadangi demokratinės valstybės pozityviąją teisę koreguoja teismų sprendimai, dabartinės administracinės teisės bendrąją ir specialiąją dalis būtina vertinti ne tik kaip teisės normas, bet ir kaip administracinių įstatymų nuostatas konstitucingumo, teisėtumo bei teisingumo požiūriais vertinančius (koreguojančius) teismų jurisprudencinius sprendimus.

b) administracinio poveikio (prievartos) funkciją, prie jos priskiriant ir administravimo subjektų veiklą įgyvendinant teisingumą;

3) normas, įtvirtinančias viešojo administravimo subjektų veiklos kontrolės formas ir administracinių aktų ginčijimo teisę.

5.3.

Administracinės teisės institutų skirstymo sąlygotumas ir sąlygiškumas

Administracinės teisės dalijimą lemia ir objektyvūs kriterijai, ir individualus tyrinėtojo požiūris.

Pirmiausia Lietuvos administracinės teisės normos grupuojamos pagal šios teisės raidą lemiančius valdymo santykių pokyčius. Pavyzdžiui, administracinių paslaugų teikimą valstybės ir savivaldybių administravimo institucijose bei įstaigose reglamentuojančių normų grupė skiriama dėl to, kad demokratinės valstybės Konstitucijoje yra įtvirtintos ir administracinės teisės įstatymuose konkretinamos tokios asmenų teisės, kurių sovietinio laikotarpio įstatymai iš viso nenumatė arba formulavo kaip deklaracijas, t. y. dėl politinio režimo ypatumų neįgyvendinamas normas. Pavyzdžiui, Konstitucijos 25 straipsnio 5 dalyje įtvirtintos teisės gauti informaciją įgyvendinimą šiuo metu reglamentuoja specialus Lietuvos Respublikos įstatymas[213], o privatinės nuosavybės instituto ir asmens ūkinės veiklos laisvės bei iniciatyvos atgaivinimas 1992 m. Lietuvos Respublikos Konstitucijoje (46 straipsnio 1 dalis) suponavo administracinių paslaugų – leidimų, licencijų, kitokių dokumentų išdavimo – reglamentavimą. Savo ruožtu tai lėmė, kad administracinių paslaugų teikimas 2006 m. patobulintame Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatyme buvo nustatytas kaip sudėtinė viešojo administravimo dalis[214]. Čia verta prisiminti, kad demokratinės valstybės administracinė teisė įžvelgtina ne tik kaip administraciniu žmogaus pavaldumu valstybės valdžios institucijoms grindžiamo valdymo svertas, bet ir kaip tokia teisės šaka, kurios misija – sudaryti teisės saugomą galimybę asmenims patiems inicijuoti administracinius sprendimus[215].

---

213 Žr.: Teisės gauti informaciją iš valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų įstatymas // Valstybės žinios, 2005, Nr. 139-5008 (ankstesnė šio teisės akto redakcija trumpesniu pavadinimu skelbta: Valstybės žinios, 2000, Nr. 10-236).

214 Valstybės žinios, 2006, Nr. 77-2975.

215 Apie tai žr.: A. Andruškevičius. Administracinės teisės principai ir normų ribos, p. 84–87; taip pat (aptariant administracinį procesą): S. Šedbaras. Administracinio proceso teisinio reglamentavimo problemos Lietuvos Respublikoje, p. 100, 101, 122.

Skiriant administravimo veiklos kontrolės ir administracinių ginčų normų grupę remiamasi ne tik konstitucine piliečių skundo ir kritikos teise (K 33 straipsnio 2 dalis), bet ir tuo, kad nuo 1999 m. teisės aktų sistemą papildo Lietuvos administracinių teismų ir ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo institucijų statuso įstatyminis reglamentavimas.

Kartu pabrėžtina, kad administracinės teisės tyrinėtojo pasirinktas normų grupavimas nėra aksioma: kiekvienu atveju tai sąlygiškas dalykas. Teisės teorijos šaltiniuose pagrįstai nurodoma, kad teisės instituto ir teisės pošakio skirtumas yra reliatyvus. Teisės pošakį kai kurie autoriai vadina institutu, o institutą – subinstitutu[216]. Viešojo valdymo organizacijos teisė gali būti traktuojama kaip institutas, jungiantis viešosios administracijos subjektų statusą ir koordinacines (subordinacines) jų tarpusavio sąsajas nustatančias normas bei Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos subinstituto normas, reglamentuojančias asmenų priėmimo į valstybės tarnybą sąlygas, valstybės tarnautojų pareigas ir teises, valstybės tarnautojų karjerą, skatinimą ir tarnybinę atsakomybę, valstybės tarnybos valdymą ir kita. Tačiau valstybės tarnybos teisę mokslas laiko ir administracinės teisės bendrosios dalies savarankišku institutu[217].

Pastebėtina ir tai, kad administracinės teisės institutų (ar jų dalių) vidus, t. y. juos sudarančių teisės normų visuma kinta priklausomai nuo socialinių santykių raidos ir jų teisinio reglamentavimo ypatumų. Antai, minėta (I.4.2.3.2), nuo 1990 metų ne kartą buvo tikslinamas administracinės atsakomybės instituto pagrindą sudarantis Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodeksas, kuris galiausiai bus pakeistas dviem naujais įstatymais – Administracinių teisės pažeidimų ir Administracinio proceso kodeksais. Kartais instituto normų visuma kinta dėl valstybės institucijų priimtų kardinalių ir nebūtinai konstitucingų sprendimų. Pavyzdžiui, taip buvo kaitaliojamas Konstitucijoje nustatytas (123 straipsnio 2 ir 3 dalys) savivaldybių administracinės priežiūros reglamentavimas, iš kurio 1996 m. Seimui pašalinus[218] Vyriausybės atstovo statusą apibrėžiančias normas, šios vėl buvo atkurtos vykdant Konstitucinio Teismo nutarimą, kad šis Seimo sprendimas prieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitu

[216] Žr.: A. Vaišvila. Teisės teorija, p. 262. Teisės institutą šis autorius apibūdina kaip normų grupę, jungiančią teisės normas, reguliuojančias tam tikrą visuomeninių santykių rūšį jai būdingu metodu ir sudarančią teisės pošakio ar teisės šakos dalį. Teisės institutai gali apimti mažesnes normų grupes, vadinamuosius subinstitutus. Keli teisės institutai sudaro teisės pošakį (p. 261, 262).

[217] Žr.: Lietuvos administracinė teisė. Bendroji dalis, p. 78.

[218] Seimo 1996 m. gruodžio 12 d. Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymo pakeitimo ir papildymo bei Vyriausybės atstovo įstatymo pripažinimo netekusiu galios įstatymas (Valstybės žinios, 1996, Nr. 126-2938). Vyriausybės atstovo funkcijos buvo perduotos teritoriniams apskričių valdytojams

cijai[219]. Atitinkamai buvo priimtas ir naujas (kitaip pavadintas) teisės aktas - Lietuvos Respublikos savivaldybių administracinės priežiūros įstatymas[220].

Pažvelgę į kitus administracinės teisės institutus, matysime, pavyzdžiui, kad per sąlygiškai trumpą 1999–2002 m. laikotarpį keitėsi valstybės tarnybos santykių teisinio reglamentavimo turinys[221].

Galima dar pabrėžti, kad Lietuvos narystė Europos Sąjungoje taip pat daro įtaką šalies administracinės teisės raidai. Pavyzdžiui, įstatymu buvo įtvirtinta LVAT pareiga apibendrinti administracinių teismų praktiką taikant ES teisės normas ir teikti rekomendacijas dėl Lietuvos administracinių teismų bei Europos Sąjungos teisminių institucijų bendradarbiavimo užtikrinant tinkamą ES teisės aktų aiškinimą ir taikymą Lietuvos Respublikoje[222]. Taip pat, kaip žinoma, rengiantis narystei daugelis nacionalinių administracinės teisės aktų buvo suderinti su ES teise.

Be to, nuolat kinta ir patys administracinės teisės institutai. Dėl ekonominių ir socialinių pokyčių, atitinkamų teisės normų gausėjimo ir specializacijos kai kuriuos administracinės teisės institutus, pavyzdžiui, jau minėtas finansų ir gamtosauginius santykius reguliuojančias administracinės teisės normas, ilgainiui netgi buvo imta vadinti teisės šakomis.

Įvertinant teisės šakos sistemos mokslinio tyrimo išvadų sąlygiškumą galima teigti, kad akademinei jaunuomenei svarbiau ne išmokti administracinės teisės „pošakių ir institutų sąrašą", bet *įžvelgti jų turinio (normų) priklausomybę nuo kintančių socialinių santykių ir ypač teismų koreguojamųjų sprendimų*. Kitaip tariant, privalu studijuoti ne tik ir ne tiek konkrečių Vyriausybės, ministerijų, kitų valstybinių viešojo administravimo ir savivaldybių institucijų priimamų teisės aktų pozityvųjį turinį (tai būtų *momentinis*, todėl *negyvybingas* (neveiksmingas) teisės studijų ir pažinimo būdas), kiek analizuoti šiuos aktus tikrinančių bei teisės aiškinimo metodų ir teisės principų taikymo ypatumus atskleidžiančią teismų praktiką, – būsimo teisės specialisto profesijos pagrindą. Šios žinios turėtų būti kaupia-

[219] Žr. KT 1998 02 18 nutarimą „Dėl Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymo pakeitimo ir papildymo bei Vyriausybės atstovo įstatymo pripažinimo netekusiu galios įstatymo ir Lietuvos Respublikos Seimo 1996 m. gruodžio 12 d. nutarimo „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės valdymo tarnybos „A" lygio valdininkų pareigybių sąrašo papildymo" atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai" // KTNiŠ (10), p. 20–48.

[220] Valstybės žinios, 1998, Nr. 51-1392.

[221] Plg. 1999 m. liepos 8 d. ir 2002 m. liepos 1 d. Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo redakcijas (Valstybės žinios, 1999, Nr. 66-2130; 2002, Nr. 45-1708).

[222] Žr. ABTĮ 13 straipsnio 5 dalį (įstatymo red. – Valstybės žinios, 2000, Nr. 85-2566). Plačiau apie ES teisės [illegible] taikymą ir veikimą galima rasti, pavyzdžiui: Procesas Europos Bendrijų Teisingumo Teisme [illegible]. Vilnius, 2005. P. 21–33, taip pat: D. Pra[illegible] Lietuvos vyriausiojo [illegible] 2006 [illegible] p. 102–108.

mos ne tik administracinės teisės paskaitose bei praktiniuose (seminarų) užsiėmimuose, bet ir akademine „prievarta“ negrindžiamais būdais, t. y. *savarankiškai studijuojant* paskelbtus teismų baigiamuosius aktus – nutarimus, sprendimus ir nutartis.

5.4.

Administracinės teisės institutų turinio ir raidos apžvalga

5.4.1. Valdymo organizacijos reglamentavimo institutas

Terminas *viešojo valdymo organizacija* šioje knygoje vartojamas nusakant konstitucinį ir įstatyminį įtvirtinimą tokių teisės subjektų, kuriuos apibendrintai galima vadinti *Lietuvos Respublikos viešąja administracija* (jos samprata aptarta knygos II.6 skyriuje). Šis administracinės teisės institutas itin glaudžiai susijęs su konstitucine teise, nes dauguma jį sudarančių normų tiesiogiai kildinamos iš Konstitucijos. Atsižvelgiant į tai bei įvertinant aplinkybę, kad Konstitucinis Teismas ne kartą yra sprendęs dėl Vyriausybės, Valstybės tarnybos, Apskrities valdymo, Vietos savivaldos ir kitų viešojo valdymo institucinei sandarai itin reikšmingų įstatymų, galima teigti, kad dauguma šios srities teisinio reglamentavimo žinių įgyjamos studijuojant konstitucinę teisę. Dėl šios priežasties aptariamasis administracinės teisės institutas knygoje atskleidžiamas tik bendrais bruožais. Valdymo organizacija apima dvi teisės normų grupes: a) Lietuvos viešojo administravimo subjektų sistemą įtvirtinančias teisės normas ir jas koreguojančius teismų sprendimus; b) valstybės tarnybos santykių reguliavimą ir atitinkamą teismų jurisprudenciją.

5.4.1.1. Lietuvos viešojo valdymo subjektų sistemos teisinis įtvirtinimas

Lietuvos Respublikos viešosios administracijos statuso fundamentalieji pradmenys įžvelgtini šalies Konstitucijos normose, nustatančiose Respublikos Prezidento (VI skirsnis), Vyriausybės (VII skirsnis), vietos savivaldos ir valdymo (X skirsnis), Valstybės kontrolės (XII skirsnis) įgaliojimus. Konkrečiau jie atsispindi įstatymuose, priimtuose įgyvendinant blanketines Konstitucijos normas. Antai apibrėždama svarbesniuosius Vyriausybės įgaliojimus Konstitucija nustato, kad ši *vykdo ir kitas pareigas, kurias Vyriausybei paveda Konstitucija ir kiti įstatymai* (94 straipsnio 1 dalies 7 punktas). Tarp jų išskirtinas Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymas, vietoj šešių pagal Konstituciją Vyriausybei tenkančių įgaliojimų nustatantis penkiolika (22 straipsnis)[223], be to, sukonkretinantis Konstitucijos normą *Mi-*

[223] Šio įstatymo 2002 04 16 redakcija // Valstybės žinios, 2002, Nr. 41-1527.

nistras Pirmininkas atstovauja Lietuvos Respublikos Vyriausybei ir vadovauja jos veiklai (97 straipsnio 1 dalis): įstatymas nurodo trylika šio valstybės politiko įgaliojimų ir paveda jam atlikti „ir kitas pareigas“ (24 straipsnio 2 dalis). Panašiai ir su Lietuvos Respublikos vietos savivalda: Konstitucijos nuostatą *Savivaldos institucijų organizavimo ir veiklos tvarką nustato įstatymas* (K 119 straipsnio 3 dalis) atskleidžia Vietos savivaldos įstatymas, kurio IV skirsnyje išsamiai apibrėžti savivaldybės tarybos, mero, kitų savivaldybės administravimo subjektų įgaliojimai[224]. Atitinkamais įstatymais remiamos ir konstitucinės apskričių valdymo bei valstybės kontrolės instituto nuostatos (K 123 straipsnio 1 dalis ir 133 straipsnio 1 dalis)[225].

Prie viešosios administracijos sandarą reglamentuojančių teisės normų grupės priskirtini ir tie įstatymai, kurie Konstitucijos tekste nėra minimi kaip blanketiniai. Pagrindiniame šalies įstatyme nenurodytos, tarkim, Lietuvos Respublikos konkurencijos taryba ar Viešųjų pirkimų tarnyba, nors įstatymai dėl šių subjektų yra priimti Seimo ir tokios viešojo administravimo institucijos realiai veikia[226]. Panašiai galima pasakyti ir apie tuos valdymo subjektus, kurių egzistavimą liudija poįstatyminiai teisės aktai. Antai Konstitucijoje abstrakčiai minimų (94 straipsnio 1 dalies 3 punktas) Vyriausybės įstaigų paskirtį atspindi Vyriausybės tvirtinami šių institucijų nuostatai. Kartais viešojo valdymo subjekto teisinis statusas apibrėžiamas įstatų forma (pavyzdžiui, VĮ Valstybės turto fondo įstatai[227]). Žinoma, šios teisės normos yra sudėtinė nagrinėjamojo administracinės teisės instituto dalis.

Analizuojant Lietuvos viešosios administracijos institutą reikšmingas jos subjektų koordinacinių (subordinacinių) sąsajų bei jas pagrindžiančių teisės principų reglamentavimas. Šiuo atžvilgiu nurodytinos Vyriausybės

---

[224] Nauja įstatymo red.: Valstybės žinios, 2000, Nr. 91-2832.

[225] Šiuo atžvilgiu „atsilieka“ tik valstybės vadovo Respublikos Prezidento institucija, kurios įgaliojimai išsamiai pateikti pačios Konstitucijos tekste (K 84 straipsnis), o Lietuvos Respublikos Prezidento įstatymas (Valstybės žinios, 1994, Nr. 94-1835) skirtas Prezidento rinkimo rezultatų paskelbimui (1 straipsnis), Prezidento priesaikos tekstui ir jos priėmimo ceremonijai (3—5 straipsniai), valstybės vadovo simboliams (11, 12 straipsniai) ar, pavyzdžiui, Respublikos Prezidento rezidencijos finansavimo klausimams (13 straipsnis): šis teisės aktas iš esmės nereglamentuoja Prezidento valdymo funkcijos, išskyrus nebent kelias bendro pobūdžio normas apie Respublikos Prezidento aktų — dekretų pasirašymo ir registravimo tvarką (15—17 straipsniai), taip pat normą, kad Respublikos Prezidentas savo rezidencijos, jį aptarnaujančių padalinių struktūros, etatų ir vidaus darbo organizavimo klausimais leidžia potvarkius (13 straipsnis).

[226] Žr. atitinkamai Lietuvos Respublikos konkurencijos įstatymo (Valstybės žinios, 1999, Nr. 30-856) IV skyrių ir Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo (nauja red.: nuo 2003 m. kovo 1 d.) 7 straipsnį.

[227] Patvirtinti Vyriausybės 1998 m. kovo 24 d. nutarimu Nr. 341 // Valstybės žinios, 1998, Nr. 29-782.

įstatymo normos apie Vyriausybės įgaliojimus ministerijų ir Vyriausybės įstaigų atžvilgiu, apskričių valdymo organizavimą, Vyriausybės ir savivaldybių santykius (22 straipsnio 1 dalies 3, 8, 11, 14 punktai, 23, 34, 35 straipsniai).

Iš institutui reikšmingų principų paminėtina subsidiarumo nuostata, – aukštesnėms institucijoms neturi būti priskiriamos funkcijos, kurias gali atlikti žemesniosios institucijos ar kiti asmenys (VAĮ 3 straipsnio 1 dalies 7 punktas), taip pat tarnybinio bendradarbiavimo principas, nustatantis viešojo administravimo institucijų tarpusavio tarnybinę ir kitokią pagalbą rengiant administracinius aktus (VAĮ 3 straipsnio 1 dalies 5 punktas).

Lietuvos viešojo valdymo subjektų institucinės sandaros ir koordinacinių santykių reglamentavimui daro įtaką Konstitucinio Teismo jurisprudencija. Antai galiojusios redakcijos Vietos savivaldos įstatymo[228] 3 straipsnio 3 dalis prie savivaldybių institucijų, turinčių vietos valdžios ir viešojo administravimo teises bei pareigas, priskyrė atstovaujamąją instituciją – savivaldybės tarybą ir vykdomąsias institucijas – savivaldybės valdybą bei savivaldybės merą. Įstatymo 18 straipsnio 1 dalis nustatė, kad savivaldybės taryba valdybą sudaro iš savivaldybės tarybos narių. Konstitucinis Teismas 2002 m. gruodžio 24 d. nutarime pabrėžė, kad tokia įstatymo norma reiškia, jog nepaisoma Konstitucijoje įtvirtinto savivaldybių tarybų sudarytų vykdomųjų organų atskaitingumo savivaldybių taryboms bei savivaldybių tarybų viršenybės joms atskaitingų vykdomųjų organų atžvilgiu principų. Taip ištrinamas Konstitucijoje įtvirtintas esminis skirtumas tarp savivaldybių tarybų, kaip atstovaujamųjų institucijų, per kurias įgyvendinama savivaldos teisė, ir jų sudaromų bei joms atskaitingų vykdomųjų organų. Remiantis tuo, minėta VSĮ norma buvo pripažinta prieštaraujančia Konstitucijos 119 straipsnio 1 ir 4 dalims[229]. Šis Konstitucinio Teismo verdiktas lėmė vėlesnį savivaldybių valdybų eliminavimą iš viešojo administravimo institucijų sistemos.

Kitoje byloje Konstitucinis Teismas sprendė dėl Vyriausybės įstatymo nuostatos, pagal kurią Ministras Pirmininkas turėjo teisę ministro teikimu skirti ir atleisti viceministrus bei departamentų ir kitų įstaigų prie ministerijų vadovus. Teismas konstatavo, kad toks ministerijų pareigūnų skyrimo ir atleidimo reglamentavimas, kai ministras pats neturi galimybės skirti ir atleisti minėtus ministerijos pareigūnus, o tik teikia jų kandidatūras Vyriausybės vadovui, apriboja Konstitucijoje nustatytą (K 98 straipsnio 1 dalis) ministro kompetenciją vadovauti ministerijai[230].

---

[228] Valstybės žinios, 2000, Nr. 91-2832.

[229] KTNiS (20), p. 67.

[230] KT 1999 11 23 nut. // KTNiS (13), p. 75–79.

Aptariamajam administracinės teisės institutui gali turėti įtakos ir kiti veiksniai, tarp jų politinės realijos. Antai 2005 m. vyko diskusija dėl Informatikos ministerijos įsteigimo[231]. Tuo metu galiojantis Vyriausybės įstatymas[232] numatė 13 ministerijų sąrašą, taigi naujos centrinės žinybos įkūrimas būtų lėmęs ir atitinkamą šio įstatymo pataisą[233]. Kartais viešojo valdymo organizacijos pokyčius bando inicijuoti verslo subjektai. Štai pavyzdys.

2005 m. buvo siūloma panaikinti Valstybinę alkoholio ir tabako kontrolės tarnybą – įstaigą prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės. Šis siūlymas buvo grindžiamas daugiausia tuo, esą minėta kontrolės institucija žlugdo smulkų ir vidutinį verslą, skirdama nepagrįstai griežtas administracines baudas už nežymius Alkoholio kontrolės ir Tabako kontrolės įstatymų pažeidimus. 2005 m. lapkričio 23 d. kreipimesi į Lietuvos Respublikos Prezidentą, Seimą ir Vyriausybę asocijuotų Lietuvos verslo struktūrų vadovai konstatavo, esą „per pastaruosius keletą metų VTAKT faktiškai nevykdė jokio aiškinamojo darbo ir prevencinės veiklos, nepateikė nė vieno siūlymo tobulinti alkoholio ir tabako kontrolės įstatyminę bazę, kad būtų išvengta verslo žlugdymo taikant nepamatuotai griežtas sankcijas. Pažeidimų alkoholio ir tabako kontrolės srityje skaičius nesumažėjo, o kontrabandos mastai nemažėja". Kreipimesi buvo siūloma alkoholio ir tabako kontrolės politikos koordinavimą ir vykdymą pavesti Ūkio ministerijai[234], o tokio siūlymo įgyvendinimas lemtų atitinkamus Lietuvos viešosios administracijos instituto reglamentavimo pokyčius[235].

5.4.1.2. Valstybės tarnybos santykių reglamentavimas

Pradžioje pabrėžtinas šio administracinės teisės instituto dinamiškumas. 1990 m. atkūrus nepriklausomą Lietuvos valstybę būtinai reikėjo savarankiškai apibrėžti teisinį valstybės tarnautojų statusą. Pirmas platesnis šios

---

[231] Žurnalistams tai sukėlė įtarimų, esą nauja ministerija būtų įsteigta atsilyginant vienos iš politinių partijų vadovui, parėmusiam Ministrą Pirmininką kilus abejonėms dėl šio politiko viešųjų ir privačių interesų suderinimo.

[232] Nauja red.: Valstybės žinios, 1998, Nr. 41(1)-1131.

[233] Pastebėtina, kad Lietuvos Respublikos ministerijų skaičius nėra pastovus: 1990–2001 m. laikotarpiu įvyko aštuonios ministerijų reformos, per kurias įsteigta 13, o panaikinta 18 šių centrinių žinybų. Todėl galima svarstyti, ar apskritai prasminga nustatyti ministerijų sąrašą Vyriausybės įstatyme (29 straipsnio 1 dalis) dėl šios normos konstatuojamojo, t. y. neimperatyvaus pobūdžio.

[234] „Lietuvos rytas", 2005 11 30, Nr. 278.

[235] Beje, minėtas siūlymas nėra vienintelis; pavyzdžiui, 2007 m. Saulėlydžio komisija pasiūlė naikinti 14 komisijų, tarp jų ir VTAKT. Savo ruožtu blaivininkų draugijos taip pat kreipėsi į Vyriausybę ir teigė, kad toks pasiūlymas yra lobistinis, jį inicijavo stambiųjų alkoholio ir tabako pramonės verslo subjektai, ir jis pažeistų konstitucinę teisę į sveikatos apsaugą, Lietuvos eurointegracinius įsipareigojimus ir kt.

srities teisės aktas – 1995 m. priimtas Lietuvos Respublikos valdininkų įstatymas[236]. Jis apibrėžė, pavyzdžiui, valstybės valdymo tarnyboje dirbančių asmenų teises, pareigas ir atsakomybę, jiems taikomus draudimus ir apribojimus, žinoma, ir priėmimo į valstybės tarnybą sąlygas.

Pastebėtina, kad minėtas įstatymas nebuvo tobulai konstitucingas. Konstitucinis Teismas 1997 m. gegužės 6 d. nutarime pripažino šio įstatymo 16 straipsnio 1 dalies 2 punkte nustatytą draudimą valdininkui būti personalinės įmonės savininku, ūkinės bendrijos tikruoju nariu ar komanditoriumi, taip pat draudimą įsigyti daugiau kaip 10 procentų vienos įmonės vertybinių popierių prieštaraujančiais Konstitucijos 23 straipsniui ir 29 bei 33 straipsnių pirmosioms dalims[237]. Kitoje šio Teismo išnagrinėtoje byloje prieštaraujančia Konstitucijai buvo pripažinta Valdininkų įstatymo 20 straipsnio 3 dalies normos nuostata, reglamentavusi, kad B lygio valdininkai, per visuomenės informavimo priemones, politinius ir kitus visuomeninius renginius pareiškę (išskyrus kai tokie pareiškimai padaromi vykstant Seimo, Respublikos Prezidento ar savivaldybių tarybų rinkimų agitacijai) apie savo nesutikimą su Seimo, Respublikos Prezidento, Vyriausybės vykdoma politika, sprendimais ar veiksmais, privalo ne vėliau kaip per 14 dienų atsistatydinti, o jeigu tai daryti atsisako, atleidžiami iš darbo įstatymų nustatyta tvarka ir laikomi atleistais iš valstybės tarnybos[238].

Valdininkų įstatymas galiojo neilgai: 1999 m. liepos 8 d. priimtas Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas[239], gana plačiai traktavęs *valstybės tarnautojų* kategoriją ir prie šių priskyręs net tuos fizinius asmenis, kurie valstybės bei savivaldybių institucijose atlikdavo ūkines ar technines funkcijas[240], taip pat asmenis, teikiančius viešąsias paslaugas visuomenei.

Lietuvai rengiantis stoti į Europos Sąjungą, jau 2002 m. buvo priimta nauja Valstybės tarnybos įstatymo redakcija[241]. Pastebėtina, kad pagal įstatyme pateikiamų sąvokų prasmę valstybės tarnautojo statusas teliko asmenims, turintiems *viešojo administravimo* įgaliojimų (2 straipsnio 2 dalis), t. y. įgyvendinantiems tam tikros valstybės valdymo srities politiką ar užtikrinantiems jos įgyvendinimo koordinavimą; koordinuojantiems tam tikros valstybės valdymo srities įstaigų veiklą valdant, skirstant finansinius išteklius ir kontroliuojant jų panaudojimą; atliekantiems auditą; priimantiems ir įgyvendinantiems teisės aktus, valstybės ir savivaldybių institucijų ar įstaigų sprendimus viešojo administravimo srityje; rengiantiems ar ko

236 Valstybės žinios, 1995, Nr. 33-759.
237 KTNiS (8), p. 85–97.
238 KT 1998 03 10 nut. // KTNiS (10), p. 49–65.
239 Valstybės žinios, 1999, Nr. 66-2130.
240 Jiems nebuvo taikomas netgi reikalavimas mokėti lietuvių kalbą.
241 Valstybės žinios, 2002, Nr. 45-1708.

ordinuojantiems teisės aktų, sutarčių ar programų projektus ir teikiantiems dėl jų išvadas; valdantiems personalą arba turintiems viešojo administravimo įgaliojimus nepavaldžių asmenų atžvilgiu (2 straipsnio 1 dalis). Šis įstatymas siauriau reglamentavo ir kitus santykius, pavyzdžiui, valstybės tarnautojų atsakomybę, valstybės tarnybos valdymą[242]. Tačiau naujoji įstatymo redakcija įtvirtino ne tik valstybės tarnybos principus (įstatymų viršenybė, lygiateisiškumas, lojalumas, politinis neutralumas, skaidrumas, atsakomybė už priimtus sprendimus, karjeros siekimas), bet ir valstybės tarnautojų veiklos etikos svarbiausius principus, kaip antai pagarba žmogui ir valstybei, teisingumas, nesavanaudiškumas, padorumas, nešališkumas, atsakomybė, viešumas, pavyzdingumas (VTĮ 3 straipsnis).

Valstybės tarnybos santykius reguliuojančių teisės aktų grupėje išskirtinis Lietuvos Respublikos viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymas[243], skirtingai nei minėtas Valstybės tarnybos įstatymas, taikomas ir valstybės politikams, asmenims, dirbantiems teisminėse, teisėsaugos institucijose, valstybės ir savivaldybių įmonėse, taip pat viešosiose įstaigose (2 straipsnio 1 dalis). Vadinasi, šiems asmenims, už teisei priešingas veikas neatsakantiems Valstybės tarnybos įstatyme nustatytais pagrindais, taikomas Viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymas. Pateiksime pavyzdį.

VĮ Valstybės turto fondo vadovui, 2004 m. ne tarnybos tikslams naudojusiam jo vadovaujamai įstaigai priklausantį automobilį, negalėjo būti skirta tarnybinė nuobauda pagal Valstybės tarnybos įstatymą, bet atsakomybė buvo taikoma Vyriausiosios tarnybinės etikos komisijos sprendimu nustačius, kad šis pareigūno veiksmas sukelia viešųjų ir privačių interesų konfliktą.

Viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymo nustatytas platesnis asmenų sąrašas kompensuoja Valstybės tarnybos įstatymo ribotą poveikį valstybės valdžios atstovams. Šis 1997 m. priimtas ir pradžioje gana retai taikytas įstatymas pastaruoju metu yra vienas iš pagrindinių teisės instrumentų siekiant valstybės pareigūnų nepriešingo teisei ir moralės bei etikos principams elgesio[244].

[242] Apie tokio „siauresnio" reglamentavimo jurisprudencinį vertinimą plačiau žr.: A. Andruškevičius. Administracinės teisės principai ir normų ribos, p. 187.

[243] Priimtas 1997 m. liepos 2 d., nauja red.: Valstybės žinios, 2000, Nr. 18-431.

[244] Galima pastebėti, kad šis įstatymas aktyviau taikomas po 2003 m. išrinkto Respublikos Prezidento nušalinimo apkaltos būdu ir su tuo susijusios KT 2004 03 31 išvados (KTNiS 2004 [illegible]), p. 243–326). Tai liudija šio įstatymo taikymas ne tik žemesnės grandies, bet ir aukščiausiųjų valstybės pareigūnų atžvilgiu, lėmęs, pavyzdžiui, 2005 m. paskirto ūkio ministro atsistatydinimą ar, tarkim, valstybės vadovo abejones dėl 2004 m. išrinkto Vilniaus miesto savivaldybės mero tinkamumo eiti šias pareigas, esant įtarimų, kad šis pareigūnas išskirtinai [illegible] vieną iš privataus verslo subjektų.

Kaip ir bet kuris kitas administracinės teisės institutas, valstybės tarnybos santykių norminimas siejamas su poįstatyminio lygmens teisės aktais, pavyzdžiui, įgyvendindama Valstybės tarnybos įstatymo 30 straipsnio 7 dalies normą, Vyriausybė nustato tarnybinių nuobaudų skyrimo valstybės tarnautojams tvarką.

Aptariant valstybės tarnybos institutą nedera pamiršti ir specifinės tarnautojų grupės – statutinių pareigūnų. Jų atsakomybės ir kitus tarnybinius santykius reglamentuoja ne Valstybės tarnybos įstatymas, bet specialūs teisės aktai, pavyzdžiui, Vidaus tarnybos statutas, patvirtintas Seimo 2003 m. balandžio 23 d. priimtu įstatymu[245].

Nagrinėjant Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos teisinio reglamentavimo institutą paminėtinas Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas „Dėl kai kurių teisės aktų, kuriais reguliuojami valstybės tarnybos ir su ja susiję santykiai, atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir įstatymams“[246]. Šiuo konstitucinės jurisprudencijos aktu buvo ne tik pripažintos prieštaraujančiomis Konstitucijai kai kurios Valstybės tarnybos įstatymo normos, pavyzdžiui, dėl tam tikrų draudimų valstybės tarnautojams bei jų darbo apmokėjimo, bet suformuluoti ir doktrininiai teiginiai dėl valstybės tarnybos sampratos. Teismas pabrėžė, kad konstitucinė valstybės tarnybos samprata gali būti atskleista tik grindžiant ją pačios Konstitucijos nuostatomis, jų turiniu ir sisteminėmis sąsajomis. Konstitucinė valstybės tarnybos samprata negali būti aiškinama pagal tai, kaip valstybės tarnybos santykius reguliuoja įstatymai ir poįstatyminiai aktai[247]. Atsižvelgdamas į tai, Teismas nurodė, kad minėta samprata atskleistina pagal Konstitucijoje įtvirtintą teisinės valstybės principą, kad valstybės tarnybos paskirtis – garantuoti viešąjį interesą, kuris turi dominuoti privačių interesų atžvilgiu, ši tarnyba turi būti organizuota ir veikti taip, kad būtų užtikrinamas viešojo intereso viršenybės tęstinumas pasikeitus politinei valdžiai. Valstybės tarnyba turi būti atvira, prieinama žmonėms, valstybės ir savivaldybių institucijų, valstybės tarnautojų sprendimų motyvai turi būti aiškūs, skaidrūs, informacija apie šių sprendimų motyvus – prieinama. Konstitucinis Teismas nutarime pabrėžė ir valstybės tarnybai keliamą kvalifikuotumo reikalavimą, viešos demokratinės valstybės tarnautojų veiklos ir sprendimų kontrolės, jų atsakomybės už valstybės tarnyboje padarytus teisės pažeidimus svarbą[248]. Suprantama, minėtų principinių valstybės tarnybos konstitucinės doktrinos nuostatų turi paisyti Seimas, įstatymais reglamentuojantis šios srities visuomeninius santykius, taip pat Vyriausybė, kuriai pavesta įgyvendinti įstatymų nuostatas.

---

[245] Valstybės žinios, 2003, Nr. 42-1927.

[246] KTNiS (23), p. 130–302.

[247] Ten pat, p. 199.

[248] Ten pat, p. 199–223.

5.4.2. *Administracinės veiklos teisinio reguliavimo institutas*

Ši administracinės teisės dalis yra svarbus jurisprudencijos ir teisės studijų objektas būtent dėl to, kad rašytiniais viešosios administracijos norminiais ir individualiais aktais nustatomas reikalaujamas ar leidžiamas piliečių, kitų šalies gyventojų, juridinių asmenų elgesys, teikiamos administracinės paslaugos, viešosios administracijos pareigūnų veiksmais, kiek leidžia įstatymai, daromas poveikis asmenų teisėms ir laisvėms.

5.4.2.1. Reglamentavimo funkcijos norminimas

Administracinio reglamentavimo sampratą pateikia Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas[249], kuris apibrėžia šią sampratą kaip viešojo administravimo subjekto veiklą leidžiant nuostatus, taisykles, reglamentus ir kitus norminius teisės aktus įstatymams įgyvendinti (2 straipsnio 2 dalis). Taigi šia definicine norma atskleidžiama bendriausia Lietuvos valstybės vykdomosios valdžios paskirtis – *vykdyti įstatymus* (K 94 straipsnio 1 dalies 2 punktas) ir vietos savivaldos institucijų pareiga *įgyvendinti įstatymus* (VSĮ 11 straipsnio 2 dalis)[250].

---

249 Nauja red.: Valstybės žinios, 2006, Nr. 77-2975.

250 Šiam tikslui Vyriausybė priima nutarimus ar jais patvirtina kitus teisės aktus (pavyzdžiui, kurios nors veiklos licencijavimo taisykles), ministrai leidžia įsakymus ir įsakymais tvirtinamus kitus teisės aktus (VyrĮ 26 straipsnio 3 dalies 5 punktas), daugiausia specialioms valdymo sritims skirtų *Taisyklių, Instrukcijų ar Tvarkų aprašų* pavadinimais, analogiškai šią funkciją atlieka Vyriausybės įstaigų vadovai (VyrĮ 33 straipsnio 6 dalis). Negalima pamiršti ir teritorinių viešojo valdymo subjektų: antai apskrities viršininkas įgaliotas leisti įsakymus ir kitus teisės aktus (AVĮ 20 straipsnio 1 dalis), tarp jų ir norminius (tiesa, nedažnais atvejais); savivaldybės taryba, atliekanti vietos valdžios funkciją (VSĮ 5 straipsnio 2 dalis), savo sprendimais tvirtina želdinių apsaugos, visuomenės sveikatos ir kitas taisykles, o savivaldybės administracijos direktorius, tiesiogiai įgyvendindamas įstatymus, Vyriausybės ir savivaldybės sprendimus gali leisti norminius įsakymus, privalomus seniūnijoms ir jam priskirtos kompetencijos klausimais savivaldybės gyventojams bei kitiems savivaldybės teritorijoje esantiems subjektams (VSĮ 29 straipsnio 5 dalies 2 punktas).

[illegible] valdymo aktai leidžiami ir atliekant vidaus administravimą, apibrėžiamą kaip veikla, kuria užtikrinamas viešojo administravimo subjekto savarankiškas funkcionavimas (struktūros tvarkymas, dokumentų, personalo valdymas, materialinių ir finansinių išteklių skirstymas), kad jis galėtų atlikti viešąjį administravimą (VAĮ 2 straipsnio 3 dalis). Pagal VAĮ 12 straipsnio normos prasmę vidaus administravimo veiklą reglamentuoja, be įstatymų, ir valdymo norminiai aktai: nuostatai, veiklos (darbo) reglamentai, vidaus tvarkos taisyklės. Antai ministerijų nuostatuose, be kitų ministro įgaliojimų, būna nustatoma ministro teisė tvirtinti ministerijos administracijos padalinių nuostatus. Šiais įsakymo formos norminiais ministro teisės aktais siekiama [illegible] administravimo tikslo – užtikrinti, kad viešojo administravimo subjektas galėtų tinkamai atlikti viešojo administravimo funkcijas (VAĮ 11 straipsnio 1 dalis).

[illegible] aktai ir rašytinius valdymo aktus, kuriais administruojamas viešųjų paslaugų teikimas. Viešosios paslaugos apibrėžiamos kaip valstybės ar savivaldybių kontroliuojamų juridinių (ir įstatymų nustatytais atvejais – ir kitų asmenų) veikla teikiant asmenims socialines,

Administracinio reglamentavimo funkciją konsoliduoja *įstatymo viršenybės* principas, reiškiantis, kad viešojo administravimo subjektų įgaliojimai atlikti viešąjį administravimą (taigi ir administracinį reglamentavimą – *aut.*) turi būti nustatyti įstatymuose (VAĮ 3 straipsnio 1 dalies 1 punktas) ir kad norminius administracinius aktus turi teisę leisti tik viešojo administravimo institucijos, turinčios įstatymų nustatytus įgaliojimus (VAĮ 6 straipsnio 2 dalis)[251].

Šiam administracinės teisės institutui priklauso ir specialieji įstatymai, pirmiausia Įstatymų ir kitų teisės norminių aktų rengimo tvarkos įstatymas[252] bei Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės aktų skelbimo ir įsigaliojimo tvarkos“[253].

Pirmasis iš nurodytųjų įstatymų pagal normų turinį yra universalus, nes taikomas rengiant bet kurį *norminį teisės aktą*, vadinasi, ne tik įstatymo lygmens, bet ir poįstatyminius (norminius administracinius) teisės aktus. Dėl to bet kuris Vyriausybės nutarimas, ministro ar Vyriausybės įstaigos vadovo norminio pobūdžio įsakymas bei, tarkim, savivaldybės tarybos sprendimas turi atitikti minėtame įstatyme nustatytus vadinamuosius *bendruosius teisėtumo* reikalavimus[254] ir teisės akto formos[255], struktūros[256], turi-

švietimo, mokslo, kultūros, sporto ir kitas įstatymų numatytas paslaugas (VAĮ 2 straipsnio 18 dalis). Prižiūrėdami šią veiklą, viešojo administravimo subjektai nustato viešųjų paslaugų teikimo taisykles ir režimą (VAĮ 2 straipsnio 20 dalis), taigi šiais atvejais taip pat būna priimami atitinkami norminiai administracinės teisės aktai, pavyzdžiui, savivaldybės taryba tvirtina Važiavimo miesto transportu taisykles.

Dauguma šių poįstatyminių teisės aktų normų „pasiskirsto“ po specialiuosius administracinės teisės pošakius – finansų, ekologinį, policijos teisės ir kitus.

[251] Tai nereiškia, kad įstatyme bus numatyti visi konkrečiam valdymo subjektui suteikiami administracinio reglamentavimo įgaliojimai. Antai Vyriausybės įstatymas nustato ministro teisę tvirtinti ministerijos administracijos padalinių nuostatus bei, Vyriausybei pavedus įstaigų prie ministerijų nuostatus (26 straipsnio 1 dalies 7 ir 9 punktai), tuo tarpu, pavyzdžiui, finansų ministras leidžia įsakymus ir tam tikrų procedūrų klausimais (žr. Lietuvos Respublikos finansų ministerijos darbo reglamento (Valstybės žinios, 2003, Nr. 100-4512) 78 punktą). Taigi konkretūs administracinio reglamentavimo įgaliojimai išplaukia nebūtinai tiesiogiai iš įstatymo, jie gali atsispindėti ir įstatymo pagrindu priimtame poįstatyminiame teisės akte.

[252] Valstybės žinios, 1995, Nr. 41-991.

[253] Valstybės žinios, 1993, Nr. 12-296, nauja red.: Valstybės žinios, 2002, Nr. 124-5626.

[254] Šiuo terminu galima apibūdinti Įstatymų ir kitų teisės norminių aktų rengimo tvarkos įstatymo nuostatą, kad teisės aktas turi atitikti Lietuvos Respublikos Konstituciją, taip pat kitus galiojančius teisės aktus, jeigu tame akte nėra normų, keičiančių galiojančius teisės aktus (5 straipsnio 1 dalis).

[255] Tai būtini teisės akto atributai: pavyzdžiui, institucijos, įgaliotos priimti aktą, pavadinimas, teisės akto rūšies pavadinimas ir kiti minėto įstatymo 6 straipsnyje apibrėžiami reikalavimai.

[256] Tai teisės akto sudedamosios dalys, skirtingai žymimos priklausomai nuo akto rūšies. poįstatyminiai teisės aktai, taigi ir Vyriausybės bei kitų valdymo ir savivaldos institucijų norminiai sprendimai susideda iš punktų, jų pastraipų ir punktų papunkčių (įstatymo 9 straipsnio 3 dalis), taigi jie, kitaip nei įstatymai, nevardijami straipsniais ir jų dalimis.

nio[257] ir kalbos[258] nuostatas (5 straipsnis), kurios dar apibūdinamos kaip „teisinės technikos“ reikalavimai, ypač taikomi keičiant galiojantį teisės aktą[259].

Pabrėžtina, kad Lietuvos narystė Europos Sąjungoje suponavo minėto įstatymo papildymą – įtvirtinta nuostata, kad teisės aktu derinant ir įgyvendinant Europos Sąjungos teisės aktus turi būti pateiktos nuorodos į šiuos aktus (12[1] straipsnio 1 dalis).

Rengiant viešąjį valdymą reglamentuojančius teisės aktus turi būti vadovaujamasi ir Dokumentų rengimo ir įforminimo taisyklėmis, patvirtintomis Lietuvos archyvų departamento prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės generalinio direktoriaus 2001 m. kovo 30 d. įsakymu Nr. 19[260].

Antrasis teisės aktas – įstatymas „Dėl Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės aktų skelbimo ir įsigaliojimo tvarkos“ – taip pat yra universalus bendrosios administracinės teisės aktas, įtvirtinantis nuostatą skelbti norminius teisės aktus[261], taip pat, žinoma, ir viešojo administravimo funkciją įgyvendinančius Vyriausybės nutarimus, ministrų, Vyriausybės įstaigų vadovų, kitų valstybės valdymo institucijų vadovų ir kolegialių institucijų[262] bei aukštesniųjų administracinių vienetų valdymo institucijų, savivaldybių ir jų vykdomųjų institucijų priimtus norminius aktus[263]. Šiuo įstatymu įgyvendinama Konstitucijos norma *Galioja tik paskelbti įstatymai* (7 straipsnio 2 dalis) ir užtikrinamas teisės viešumo principas.

Aptariamajam šalies administracinės teisės institutui priskirtinos ir kai kurių kitų teisės aktų normos, pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės aktų registro įstatymo[264] nuostata, kad Vyriausybės nutarimai, Lietuvos banko, ministerijų, departamentų ir Vyriausybės įstaigų bei kitų valstybės valdymo institucijų teisės aktai registruojami specialiame registre, kurio atsakingasis tvarkytojas yra Lietuvos Respublikos teisingumo ministerija (4 straipsnio 7, 9 dalys). Registras skirtas teisės aktų apskaitai, sisteminimui ir informacijos teikimui (2 straipsnio 2 dalis).

---

[257] Teisės akto turinys turi atitikti jo paskirtį, būti logiškas, glaustas ir aiškus, be dviprasmybių ([illegible] straipsnis).

[258] Teisės aktai rašomi laikantis bendrinės lietuvių kalbos normų ir teisinės terminijos. Tarptautiniai žodžiai vartojami tik tada, kai lietuvių kalboje nėra šių žodžių atitikmenų ([illegible] straipsnis).

[259] Žr., pavyzdžiui, teisingumo ministro 2002 m. kovo 21 d. įsakymu Nr. 75 pakeistų Įstatymų ir kitų teisės aktų rengimo rekomendacijų 2 punktą // Valstybės žinios, 2002, Nr. 50-1923.

[260] Valstybės žinios, 2001, Nr. 30-1009.

[261] Neskelbiami tik tie norminiai teisės aktai, kuriuose yra valstybės ar tarnybos paslaptį sudarančios informacijos (4 straipsnio 2 dalis, 13 straipsnio 3 dalis).

[262] Skelbiami „Valstybės žiniose“ ir teisės aktą priėmusios institucijos interneto tinklalapyje.

[263] Skelbiami vietinėje spaudoje.

[264] Valstybės žinios, 1995, Nr. 41-992.

5.4.2.2. Individualių administracinių sprendimų reglamentavimas

Kaip vienkartinis teisės taikymo aktas, skirtas konkrečiam asmeniui ar nurodytai asmenų grupei[265], individualus administracinis aktas apibrėžiamas Viešojo administravimo įstatyme (2 straipsnio 9 dalis). Kaip ir atliekant administracinį reglamentavimą, individualūs administraciniai sprendimai grindžiami įstatymo viršenybe – individualius administracinius aktus turi teisę leisti viešojo administravimo subjektai, remdamiesi įstatymų nustatytais įgaliojimais (VAĮ 6 straipsnio 3 dalis). Kaip vieną iš bendrųjų reikalavimų įstatymas nurodo ir tai, kad individualus administracinis aktas turi būti pagrįstas teisės aktų normomis (VAĮ 8 straipsnio 1 dalis).

Pastebėtina, kad, skirtingai nei administracinio reglamentavimo funkciją išreiškiantys norminiai teisės aktai, individualūs administraciniai sprendimai skelbiami tada, kai tai daryti įpareigoja įstatymai ar Vyriausybės nutarimai; kitais atvejais tai yra administravimo subjekto diskrecija. Taigi individualaus pobūdžio administraciniams teisės aktams konstitucinis viešumo principas nėra absoliutus imperatyvas, nebent dėl kokių nors svarbių priežasčių juos viešinti įpareigoja atskiras įstatymas ar Vyriausybės teisės aktas.

5.4.2.3. Kontrolės funkcijos teisinis įtvirtinimas

Kad ir kokie būtų reikšmingi norminiai ir individualūs viešosios administracijos rašytiniai aktai, valdymo turinį jie atspindi tik iš dalies. Įstatymų ir kitų norminių aktų įgyvendinimą lemia ir daugelis administracinės priežiūros, audito, prevencinių ir kitų administracinės kontrolės veiksmų[266]. Juos atliekant nustatoma, ar piliečiai, juridiniai asmenys, viešosios administracijos subjektai veikia tiksliai pagal įstatymus, o jų tikslas – užkirsti kelią teisės pažeidimams. Tad kontrolės santykių reglamentavimo institutas aprėpia nemažą dalį administracinės teisės įstatymų ir poįstatyminių norminių aktų. Šio instituto normų gausą liudija kontrolinės veiklos ir jos

---

[265] Terminas „nurodyta asmenų grupė“ aiškintinas kaip individualiais požymiais apibūdinti subjektai (žr. ABTĮ 2 straipsnio 14 dalies normą // Valstybės žinios, 1999, Nr. 13-308, nauja red.: Valstybės žinios, 2000, Nr. 85-2566). Individualių požymių samprata aiškėja iš LVAT jurisprudencijos šaltinių, pavyzdžiui, 2001 06 19 sprendimo (ATP (2), p. 18–26), ir yra reikšminga administracinių bylų teisenos normų taikymo požiūriu (tai minėta knygos I.4.1.5 ir I.4.3 skyriuose).

[266] Platesniu kontekstu *kontrolės* terminas žymi ir kai kuriuos sisteminėms administracinės teisės studijoms reikšmingus dalykus, pavyzdžiui, konstitucinę valdymo aktų kontrolę, parlamentinę Vyriausybės darbo kontrolę, Seimo kontrolierių įstaigos veiklą tiriant skundus dėl pareigūnų piktnaudžiavimo ar biurokratizmo (daugiau žr.: A. Andruškevičius. Administracinės teisės principai ir normų ribos, p. 163–169) ar, tarkim, Lygių galimybių kontrolieriaus tarnybos, Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įgaliojimus.

subjektų įvairovė: Valstybės kontrolė, savivaldybių veiklos administracinė priežiūra, policijos ir kitų ministerijoms priklausančių įstaigų atliekama kontrolė, viešųjų paslaugų teikimo priežiūra ir kontrolė, administracinių sprendimų vykdymo kontrolė, be to, specialiųjų įstatymų (pavyzdžiui, Konkurencijos, Viešųjų pirkimų, Alkoholio kontrolės, Tabako kontrolės, Vaiko teisių apsaugos, Lygių galimybių) įgyvendinimo kontrolė.

Antai remiantis blanketinėmis Konstitucijos normomis apie Valstybės kontrolę (XII skirsnis) ir savivaldybių administracinę priežiūrą (123 straipsnio 1–3 dalys) įgyvendinančių valstybės pareigūnų įgaliojimų įstatyminį reguliavimą (133 straipsnio 1 dalis, 123 straipsnio 3 dalis) yra priimti Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės įstatymas[267] ir Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymas[268], pakeitęs Vyriausybės atstovo įstatymą[269]. Šių teisės aktų normos buvo ne kartą tobulinamos, taigi aptariamoji kontrolės instituto dalis, kaip paprastai būna reguliuojant viešąjį administravimą, nėra stabili. Tarkim, Valstybės kontrolės įstatymo pirmoji redakcija, nustačiusi atitinkamų kontrolės pareigūnų įgaliojimą skirti tikrinamų institucijų ir įstaigų vadovams pinigines nuoskaitas, atlikti kvotos veiksmus, 2001 m. buvo pakeista į teisės normas, reglamentuojančias platesniu audito[270] terminu vadinamą kontrolę ir apribojusias Valstybės kontrolieriaus bei jo pavaduotojų administracines galias, paliekant teisę įpareigoti audituotų subjektų vadovus ar aukštesniųjų institucijų vadovus įstatymų nustatyta tvarka „traukti asmenis tarnybos ir drausminėn atsakomybėn" (18 straipsnio 1 dalies 3 punktas).

Savivaldybių veiklos teisėtumo kontrolės funkciją bendriausia prasme apibrėžia SAPĮ 2 straipsnio 1 dalies norma. Savivaldybių administracinę priežiūrą atlieka, tai yra prižiūri, ar savivaldybės laikosi Konstitucijos ir įstatymų, ar vykdo Vyriausybės sprendimus, Vyriausybės skiriami Vyriausybės atstovai. Minėti valstybės pareigūnai pagal SAPĮ 4 straipsnio nuostatas yra įgalioti tikrinti, ar savivaldybės kolegialių ir nekolegialių administravimo subjektų teisės aktai neprieštarauja įstatymams, Vyriausybės nutarimams ir kitiems su įstatymų įgyvendinimu susijusiems centrinių valstybinio administravimo subjektų priimtiems teisės aktams (1 dalies 1 punk-

---

[267] Valstybės žinios, 1995, Nr. 51-1243, nauja red.: Valstybės žinios, 2001, Nr. 112-4070.

[268] Nauja red.: Valstybės žinios, 2004, Nr. 98-3626.

[269] Valstybės žinios, 1993, Nr. 28-369.

[270] Skiriamas finansinis (teisėtumo) auditas ir veiklos auditas. Pirmasis apibrėžiamas kaip audituojamo subjekto finansinės atsakomybės ir (ar) kitų ataskaitų duomenų, taip pat valstybės lėšų ir turto valdymo, naudojimo, disponavimo jais teisėtumo ir jų naudojimo įstatymų nustatytiems tikslams vertinimas bei nepriklausomos nuomonės pareiškimas (Valstybės kontrolės įstatymo 2 straipsnio 2 dalis). Veiklos auditas – tai audituojamo subjekto viešojo ir vidaus administravimo veiklos įvertinimas ekonomiškumo, efektyvumo ir rezultatyvumo požiūriu (Valstybės kontrolės įstatymo 2 straipsnio 8 dalis).

tas), reikalauti, kad Konstitucijos būtų laikomasi, įstatymai būtų įgyvendinti, o Vyriausybės sprendimai įvykdyti (1 dalies 2 punktas). Neteisėtus savivaldybės administravimo subjektų teisės aktus šie pareigūnai turi įgaliojimus siūlyti panaikinti arba pakeisti (1 dalies 3 punktas), o tiems subjektams nesutinkant vykdyti Vyriausybės atstovo siūlymus ir reikalavimus – kreiptis į teismą (1 dalies 4 punktas). Vyriausybės atstovas atlieka ir išankstinę kontrolę, t. y. savivaldybės kolegialių administravimo subjektų rengiamų teisės aktų projektų priežiūrą (SAPĮ 4 straipsnio 2 dalis).

Kita savivaldybių veiklos administracinės priežiūros instituto paskirtis – stiprinti viešojo intereso apsaugą. Tai galima įžvelgti įstatymo nuostatose, įgalinančiose Vyriausybės atstovą potvarkiu *sustabdyti* tokių savivaldybės administravimo subjektų teisės aktų, kuriais remiantis gali būti sudaromi neteisėti ir viešąjį interesą pažeidžiantys sandoriai, vykdymą (SAPĮ 4 straipsnio 6 dalis), taip pat kreiptis į bendrosios kompetencijos teismą dėl viešojo intereso gynimo tuo atveju, jei pažeidžiantis viešąjį interesą sandoris savivaldybės vardu jau yra sudarytas (SAPĮ 4 straipsnio 3 dalis)[271].

Administracinės priežiūros ir kontrolės funkcija būdinga daugeliui ministerijų reguliavimo sričiai priklausančių įstaigų – departamentų[272], tarnybų[273], inspekcijų[274] ir jiems pavaldžių padalinių[275]. Turint galvoje šios pa-

---

[271] Vyriausybės atstovo įgaliojimų įgyvendinimo apimtį reguliuoja teismų jurisprudencija, pavyzdžiui, LVAT pateikiamas šio pareigūno kompetencijos aiškinimas (a. b. Nr. A[7]-1061/2005 (ATP (8), p. 105–121) įpareigoja Vyriausybės atstovo veiklą reikiamais atvejais grįsti *bendradarbiavimo* principu (žr. knygos II.10.3.6.1 skirsnį).

[272] Antai Policijos departamentui prie Vidaus reikalų ministerijos pavaldžių policijos įstaigų pareigūnai įstatymu įgalioti tikrinti asmens, transporto priemonės, krovinių dokumentus, jei pagrįstai įtaria, kad padarytas administracinis teisės pažeidimas ar nusikalstama veika (PolVĮ 18 straipsnio 1 dalies 1 punktas). Arba, pavyzdžiui, atlikdami nusikalstamų veikų ir kitų teisės pažeidimų prevenciją, policijos pareigūnai turi teisę lankytis gyvenamosiose patalpose asmenų, įrašytų į policijos profilaktines įskaitas (PolVĮ 19 straipsnio 1 dalies 1 punktas). Galima nurodyti ir Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos reguliavimo sferos Socialinių įstaigų priežiūros ir audito departamentą, įgyvendinusį ministerijai tekusią funkciją *koordinuoti socialinės globos įstaigų veiklą* (žr. iki 2005 m. rugpjūčio 8 d. pakeitimų (Valstybės žinios, 2005, Nr. 97-3637) galiojusių Vyriausybės 1998 m. liepos 17 d. nutarimu Nr. 892 patvirtintų Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministerijos nuostatų 6.24 punktą // Valstybės žinios, 1998, Nr. 66-1916).

[273] Pavyzdžiui, Valstybės sienos apsaugos tarnyba prie Vidaus reikalų ministerijos ir jai pavaldžios pasienio rinktinės bei užkardos, kurių pareigūnai kontroliuoja, ar laikomasi pasienio režimą reglamentuojančių teisės aktų nustatytų taisyklių (žr., pavyzdžiui, VSATĮ 7 ir 8 straipsniuose įtvirtintus šios tarnybos kontroliavimo įgaliojimus).

[274] Valstybinė kelių transporto, Valstybinė geležinkelio ir Valstybinė vidaus vandenų laivybos inspekcijos prie Susisiekimo ministerijos, Valstybinė aplinkos apsaugos inspekcija prie Aplinkos ministerijos.

[275] Kontrolės veiksmais šių teisės subjektų funkcijos neapsiriboja: jie įgalioti leisti ir rašytinius teisės aktus. Tai itin būdinga Policijos departamentui, kurio vadovas Policijos generalinis

skirties įstaigų gausą, galima teigti, kad jų įgaliojimus ir teisinius įpareigojimus nustatantys teisės aktai sudaro nemenką administracinės kontrolės instituto dalį. Tai ne tik Vyriausybės nutarimais ar ministrų įsakymais tvirtinami minėtų įstaigų veiklos nuostatai, bet ir kiti poįstatyminiai teisės aktai. Pavyzdžiui, Policijos patrulinės tarnybos statutas[276] šios tarnybos padalinius įpareigoja kontroliuoti, kaip eismo dalyviai vykdo Kelių eismo taisyklių reikalavimus (59.1.2 punktas), ar gatvių, kelių būklė ir jų remonto darbai atitinka saugaus eismo reikalavimus (59.1.5 punktas), kaip asmenys vykdo įstatymus, kitus norminius dokumentus dėl aplinkos apsaugos nuo žalingo transporto priemonių poveikio (59.1.7 punktas) ir kt.

Kontrolės funkcija būdinga ir viešųjų paslaugų teikimo administravimo institutui. Minėta (knygos Įvado 3 poskyris), kad viešosios paslaugos, kaip administracinės teisės reguliavimo objektas, nėra vienalytė kategorija. Pagal tai, kas šias paslaugas teikia, skirtinos: a) specialių subjektų teikiamos viešosios paslaugos; b) viešojo administravimo institucijų ir įstaigų paslaugos[277]. Specialiųjų subjektų teikiamų viešųjų paslaugų sampratą pateikia Viešojo administravimo įstatymas (2 straipsnio 18 dalis), iš kurio išplaukia keli minėtą veiklą apibūdinantys požymiai:

1) gyventojų ir tam tikrų teisės subjektų santykių turinį sudaro atitinkamos teisės ir pareigos, užtikrinančios socialinių, švietimo, mokslo, kultūros, sporto ir kitų įstatymų numatytų paslaugų teikimą gyventojams;
2) viešosios paslaugos teikėjai yra valstybės ar savivaldybių institucijų įsteigtos specialios įstaigos ir organizacijos;
3) įstatymų numatytais atvejais ir tvarka viešąsias paslaugas teikia taip pat ir privatūs asmenys.

Pirmasis iš nurodytų viešosios paslaugos požymių leidžia teigti, kad tai pirmiausia yra *socialinės srities* paslaugos, be kurių neišsiverčiama kasdieniame gyvenime (socialinė rūpyba, švietimas ir pan.). Antra, įstatymų kūrėjas nesistengia pateikti išsamaus šio pobūdžio paslaugų sąrašo ir apsiriboja formuluote „ir kitas įstatymų numatytas paslaugas“. Išties viešosios paslaugos būna įvairiausios: sveikatos priežiūros, viešojo transporto, komunalinės (taip pat labai įvairios – teikiamos ryšių, elektros, šilumos, dujų, vandentiekio ir kitų organizacijų[278]) ir kt. Pavyzdžiui, komunalinių viešųjų

---

komisaras įsakymais tvirtina atitinkamas instrukcijas ir kitus norminius teisės aktus (žr., pavyzdžiui, 2001 m. išleistą teisės aktų rinkinį „Lietuvos Respublikos policija“, p. 177–254).

[276] Patvirtintas Vidaus reikalų ministerijos 1992 m. liepos 3 d. įsakymu Nr. 442.

[277] Jos apibūdinamos *administracinių paslaugų* terminu (VAĮ 2006 m. birželio 27 d. redakcija Nr. X-736 // Valstybės žinios, 2006, Nr. 77-2975) ir plačiau aptartos knygos I.5.4.2.5 skirsnyje.

[278] Šie gyventojų ir minėtų organizacijų teisiniai santykiai grindžiami civilinės teisės normomis – viešąja sutartimi (CK 6.161 straipsnis).

paslaugų kategorija apima ir privačių bendrovių veiklą organizuojant daugiabučių namų priežiūrą, jų renovaciją[279].

Minėtas viešąsias paslaugas teikiančius subjektus įgalioja valstybės ar savivaldybių institucijos. Antai savivaldybėms tenkanti viešųjų paslaugų teikimo funkcija įgyvendinama savivaldybėms steigiant tokių paslaugų teikėjus arba sudarant sutartis dėl paslaugų teikimo su viešai pasirenkamais fiziniais ir juridiniais asmenimis (VSĮ 5 straipsnio 2 dalis). Kartu tai turėtų reikšti ir atitinkamų viešojo administravimo subjektų atsakomybę už kokybišką ir ekonomišką viešųjų paslaugų teikimą, taip pat galimybę pretenzijas teikti pirmiausia šioms institucijoms.

Administracinė teisė gyventojų socialiniams poreikiams tenkinti skirtas viešąsias paslaugas teisiškai reguliuoja įpareigodama atitinkamus teisės subjektus *administruoti* jų teikimo veiklą. Pagal įstatymo kūrėjo suformuluotą apibrėžimą viešosios paslaugos teikimo administravimas apima šiuos viešojo administravimo subjektų veiksmus: viešųjų paslaugų teikimo taisyklių ir režimo nustatymą; viešųjų įstaigų steigimą arba leidimų teikti viešąsias paslaugas išdavimą privatiems asmenims; viešųjų paslaugų teikimo priežiūrą ir kontrolę (VAĮ 2 straipsnio 20 dalis). Tokia valstybės ir savivaldybių institucijų veikla laikoma viena iš pagrindinių bendrojo viešojo administravimo sričių (VAĮ 5 straipsnio 1 dalies 3 punktas)[280].

Taigi viešąsias paslaugas daugiausia teikia jau esančios ar valstybės ir savivaldybių steigiamos specialiosios paskirties įtaigos, organizacijos, taip

[279] Socialinės viešosios paslaugos imperatyvumo požiūriu nėra vienodos. Kai kurios, tarkim, sporto, kultūros paslaugos ar aukštojo mokslo siekis, yra asmens laisvo pasirinkimo dalykas. Tačiau gyventojai negali savarankiškai nuspręsti, pavyzdžiui, dėl gyvenamųjų namų bendrojo naudojimo objektų priežiūros: ši viešoji komunalinė paslauga yra imperatyvi ir laikoma administravimu (apie viešąsias paslaugas dar žr. knygos II.10.3.6.4 skirsnį).

[280] Šios srities santykius reglamentuojančių normų grupė apima, pavyzdžiui, Socialinių paslaugų įstatymą (Valstybės žinios, 2006, Nr. 17-589), Švietimo įstatymą (Valstybės žinios, 1991, Nr. 23-593, nauja red.: Valstybės žinios, 2003, Nr. 63-2853), nustatančius savivaldybių kompetenciją steigti atitinkamas viešųjų paslaugų įstaigas, prižiūrėti jų teikiamų paslaugų kokybę ir kt. Pabrėžtinos ir Vyriausybės nutarimų, įgyvendinančių minėtus ir kiti įstatymus, nuostatos, pavyzdžiui, Vyriausybės 1998 m. sausio 29 d. nutarimas Nr. 111 „Dėl apmokėjimo už socialines paslaugas principų ir tvarkos“ (Valstybės žinios, 1998, Nr. 12-278); 1999 m. birželio 7 d. nutarimas „Dėl Švietimo įstaigų steigimo, reorganizavimo ir likvidavimo nuostatų patvirtinimo“ (Valstybės žinios, 1999, Nr. 51-1640); 2003 m. kovo 18 d. nutarimas Nr. 335 „Dėl Sveikatos priežiūros įstaigų restruktūrizavimo strategijos patvirtinimo“ (Valstybės žinios, 2003, Nr. 28-1147). Pozityvųjį reguliavimą koreguoja KT jurisprudencija, pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos švietimo įstatymo 32 straipsnio 2 dalies norma buvo pakeista ir konstatuota, kad nuostata, pagal kurią švietimo įstaigos vadovus religinės bendrijos teikimu skiria ir atleidžia atitinkamos valstybės ar savivaldybių institucijos, reiškia, kad valstybės ir savivaldybių institucijų sprendimus riboja tradicinių bažnyčių bei religinių organizacijų valia ir kad toks ginčijamame įstatymo punkte numatytas teikimas neatitinka konstitucinio valstybės ir bažnyčios atskirumo principo ir prieštarauja Konstitucijos 25 straipsnio 1 daliai (KT 2000 06 13 nut. // KTNiS (14), p. 170–172).

pat turintys leidimus privatūs asmenys, o šią jų veiklą teisės aktų nustatyta tvarka *prižiūri* atitinkami viešojo administravimo subjektai, pirmiausia šių įstaigų ir organizacijų steigėjai. Taip sukuriami teisiniai santykiai, užtikrinantys Konstitucijos (pavyzdžiui, K 40, 41, 42, 52, 53 straipsnių) ir įstatymų[281] saugomus socialinio pobūdžio viešuosius interesus.

Administracinės kontrolės institutą papildo naujos redakcijos VAĮ norma apie administracinių aktų įgyvendinimo priežiūrą (5 straipsnio 1 dalies 1 punktas ir 9 straipsnis). Konkretesnius šios administravimo funkcijos aspektus nustato, pavyzdžiui, teisės aktų normos, reglamentuojančios aukštesnės grandies viešojo administravimo subjektų teikiamų pavedimų vykdymo kontrolę. Antai Vyriausybės darbo reglamentas reikalauja, kad ministrai, Vyriausybės įstaigų vadovai ir apskričių viršininkai užtikrintų deramą ir laiku Vyriausybės bei Ministro Pirmininko pavedimų vykdymą (164 punktas)[282]. Šią kontrolės funkciją numato ir Vyriausybės 2003 m. rugpjūčio 12 d. nutarimu Nr. 1002 patvirtinto pavyzdinio ministerijų darbo reglamento III dalis *Pavedimai, jų vykdymas ir vykdymo kontrolė*[283], taigi ir atitinkami konkrečių ministerijų darbo reglamentai[284].

5.4.2.4. Kardomosios administracinės veiklos reguliavimas

Įstatymais įgaliotų viešosios administracijos subjektų kardomosios veiklos jurisprudenciškai apibrėžiami tikslai:

1) prievarta nutraukti teisės pažeidimą arba kitokį negatyvų reiškinį ir jo žalingus padarinius;
2) atskleisti teisės pažeidimą ir jo padarymo aplinkybes;
3) užtikrinti, kad teisės pažeidėjas būtų patrauktas atsakomybėn[285].

---

281 Pavyzdžiui, VSĮ įtvirtina nuostatą apie seniūnijų priedermę prireikus įvertinti atskirų šeimų (asmenų) gyvenimo sąlygas ir pateikti savivaldybės administracijai siūlymus dėl socialinės paramos toms šeimoms (asmenims) reikalingumo ir paramos būdų (31 straipsnio 2 dalies 1 punktas).

282 Apie tai plačiau žr.: Vyriausybės darbo reglamentas, 165—167 punktai // Valstybės žinios, 2003, Nr. 27-1089.

283 Valstybės žinios, 2003, Nr. 80-3639.

284 Pavyzdžiui, Finansų ministerijos darbo reglamentas (Valstybės žinios, 2003, Nr. 100-4512) nustato, kad pavedimai gali būti duodami ministro įsakymais, rezoliucijomis, ministerijos valstybės sekretoriaus potvarkiais, ministerijos sekretoriaus rezoliucijomis, kitokia rašytine ar žodine forma (41 punktas), o tokių pavedimų vykdymą organizuoja ir kontroliuoja viceministras, ministerijos valstybės sekretorius, ministerijos sekretoriai pagal jiems nustatytas administravimo sritis. Ministro pavedimų įstaigų prie ministerijos vadovams vykdymą organizuoja ir kontroliuoja šių įstaigų vadovai (43 punktas).

285 P. Petkevičius. Administracinė atsakomybė, p. 108, 109.

Šios administracinės veiklos reglamentavimą sudaro įvairių teisės aktų normos. Antai Policijos veiklos įstatyme[286] nustatyta, kad policijos pareigūnas turi teisę panaudoti prievartą, kai būtina užkirsti kelią teisės pažeidimams, sulaikyti juos padariusius asmenis ir kitais atvejais, saugant ir ginant asmens, visuomenės, valstybės teisėtus interesus (23 straipsnio 1 dalis). Įstatymas apibrėžia šiems tikslams leidžiamos naudoti psichinės ir fizinės prievartos sąvokas (23 straipsnio 3 ir 4 dalys), jos, taip pat šaunamojo ginklo, sprogstamųjų medžiagų panaudojimo pagrindus, nustato minėtų veiksmų ribojimo atvejus (24–26 straipsniai). Atitinkamos teisės normos numatytos ir Valstybės sienos apsaugos tarnybos įstatyme (22–24 straipsniai)[287].

Kardomąją veiklą reglamentuoja ir kiti Lietuvos Respublikos teisės aktai, pavyzdžiui, Statybos įstatyme[288] įtvirtinta, kad apskrities viršininko administracijos įgalioti pareigūnai turi teisę sustabdyti statinio statybą šio įstatymo 33 straipsnio 2 ir 3 dalyse numatytais atvejais. Konkurencijos įstatymas[289] nurodo, kad esant pakankamai duomenų apie šio įstatymo pažeidimą ir siekiant išvengti esminės žalos ar nepataisomų padarinių ūkio subjektų ar visuomenės interesams, Konkurencijos taryba gali įpareigoti ūkio subjektus nutraukti neteisėtą veiklą (28 straipsnio 2 dalies 1 punktas).

Nagrinėjamas administracinės teisės institutas apima ir ATPK normas dėl šios rūšies pažeidimų teisenos užtikrinimo priemonių, kaip antai asmens administracinis sulaikymas, asmens apžiūra ir daiktų patikrinimas, daiktų ir dokumentų paėmimas (ATPK 264 straipsnis). Prie kardomųjų valdymo veiksmų priskirtinas ir priverstinis transporto priemonės nuvežimas ar važiuoklės užblokavimas (ATPK 269 straipsnis), nušalinimas nuo transporto priemonės vairavimo ir patikrinimas neblaivumui ar apsvaigimui nuo narkotinių priemonių nustatyti (ATPK 270 straipsnis). Šias įstatymo normas patikslina poįstatyminis minėtų santykių reguliavimas[290].

Kadangi kai kuriais kardomaisiais veiksmais gali būti daromas fizinis poveikis asmeniui, įstatymų nustatytais pagrindais panaudojamas netgi šaunamasis ginklas, nagrinėjamajam administracinės teisės institutui itin reikšminga *proporcingumo* nuostata – vienas iš bendrąjį teisingumo imperatyvą išreiškiančių teisės principų. Policijos veiklos įstatyme jis tiesiogiai formuluojamas greta kitų teisės principų (4 straipsnio 2 dalis) ir reiškia, kad prievarta, galinti sukelti kūno sužalojimus ar mirtį, gali būti naudoja-

---

[286] Valstybės žinios, 2000, Nr. 90-2777.

[287] Valstybės žinios, 2000, Nr. 92-2848.

[288] Valstybės žinios, 1996, Nr. 32-788, nauja red.: Valstybės žinios, 2001, Nr. 101-3597.

[289] Valstybės žinios, 1999, Nr. 30-856.

[290] Žr., pavyzdžiui, Policijos areštinių veiklos nuostatus (Valstybės žinios, 2000, Nr. 21-542) ar iki 2002 m. sausio 19 d. galiojusią Priverstinio transporto priemonių nuvežimo ir važiuoklės užblokavimo instrukciją (Valstybės žinios, 2000, Nr. 86-2635).

ma tik tiek, kiek to reikia tarnybinei pareigai įvykdyti ir tik tada, kai visos įmanomos įtikinimo ar kitos priemonės nebuvo veiksmingos (PolVĮ 23 straipsnio 1 dalis). Panaši norma įtvirtinta ir Valstybės sienos apsaugos tarnybos įstatyme (22 straipsnio 2 ir 3 dalys), tačiau šios tarnybos veiklą grindžiančių principų sąraše proporcingumo nuostata kažkodėl nenurodoma (2 straipsnio 3 dalis).

5.4.2.5. Administracinių paslaugų teikimo norminimas

Demokratinės valstybės administracinė teisė, minėta (žr. knygos Įvado 3 poskyrį), veikia ne tik vienašališkai nustatant imperatyvius draudimus ir teisių apribojimus piliečiams ir kitiems teisės subjektams. Priešingai, nemažai dabartinės administracinės veiklos santykių inicijuoja tiesiogiai patys asmenys. Taigi galima kalbėti ne tik apie pavaldumu grindžiamus administracinio valdymo aktus, bet ir apie valstybės ir savivaldybių institucijų teikiamas viešąsias administracines paslaugas. Tokia išvada išplaukia ir iš Konstitucinio Teismo jurisprudencijos šaltinių[291].

Kaip jau minėta knygos Įvade, 2006 m. papildytas Viešojo administravimo įstatymas[292] administracinę paslaugą apibrėžia kaip viešojo administravimo subjekto veiksmus išduodant asmenims leidimus (licencijas) ar dokumentus, patvirtinančius atitinkamus juridinius faktus, teikiant įstatymų nustatytą informaciją, vykdant administracinę procedūrą (2 straipsnio 17 dalis). Tuo pačiu tapo aiškesnė ABTĮ[293] 2 straipsnio 1 dalies definicinė norma, viešąjį administravimą apibrėžianti kaip įstatymų ir kitų teisės aktų reglamentuojamą valstybės ir vietos savivaldos institucijų, kitų įstatymais įgaliotų subjektų vykdomąją veiklą, skirtą įstatymams, vietos savivaldos institucijų sprendimams įgyvendinti, numatytoms viešosioms paslaugoms administruoti ir *teikti* (pažymėta – *aut.*)[294].

---

[291] KT, spręsdamas dėl kai kurių teisės aktų, kuriais reguliuojami valstybės tarnybos ir su ja susiję santykiai, atitikties Konstitucijai ir įstatymams (2004 12 13 nut. // KTNiS (23), p. 130–302), vartoja formuluotę *institucijos, vykdančios viešąjį administravimą ir (arba) teikiančios viešąsias paslaugas* (turima omenyje valstybės ir savivaldybių institucijos – *aut.*).

[292] Valstybės žinios, 2006, Nr. 77-2975.

[293] Nauja red.: Valstybės žinios, 2000, Nr. 85-2566.

[294] VAĮ (1999 m. birželio 17 d. redakcija) ir ABTĮ kurį laiką nebuvo suderinti, nes pirmasis viešųjų paslaugų *teikimo* funkcijos nepriskyrė prie administravimo veiklos. Spręsdama dėl ginčo teismingumo, specialioji teisėjų kolegija administraciniam teismui yra priskyrusi ginčą dėl socialinės (t. y. ne valdymo) viešosios paslaugos teikimo santykių, nors jis veikiau priskirtinas bendrosios kompetencijos teismui (žr. specialiosios teisėjų kolegijos 2001 02 02 nut. // ATP (1), p. 274).

Administracinės paslaugos, derinamos su kontrolės funkcija. Tai, pavyzdžiui, registravimo[295], leidimų ir licencijų išdavimo[296], verslo sričių liudijimų pagal patentus dirbantiems asmenims suteikimo[297], sertifikavimo[298], atestavimo[299] veiksmai. Nuo kitų administracinės veiklos aktų jie skiriasi tuo, kad minėtų viešųjų paslaugų iniciatoriai yra fiziniai ar juridiniai asmenys, siekiantys tam tikrų verslo, bendrų ar asmeninio pobūdžio tikslų, tarkim, legaliai naudotis transporto priemonėmis, kurios turi būti įregistruotos nustatyta tvarka. Vadinasi, šie viešojo administravimo subjektų ir asmenų santykiai iš pradžių (teikiant viešąją paslaugą) nėra grindžiami kokiu nors administraciniu asmens pavaldumu valdžios institucijoms. Žinoma, įregistruota ar kitaip legalizuota veikla atitinkamų institucijų vėliau prižiūrima įprastai, t. y. vienašališkai, o leidimų, įstatų ir kitų teisės aktų sąlygas pažeidžiantys verslininkai ir asociacijos gali sulaukti administracinių nuobaudų, netgi tolesnės jų veiklos uždraudimo.

Skirtingai nei teikiant socialines, švietimo, kultūros, ar, pavyzdžiui, komunalines paslaugas, registravimo, licencijavimo ir kiti panašūs viešojo administravimo subjektų veiksmai reiškia net tik būsimos veiklos įteisinimą, bet neretai ir valstybinės kontrolės funkciją. Antai valstybės įmonėje „Regitra" registruojant, tarkim, iš užsienio valstybės atgabentą ir Lietuvoje parduotą automobilį tuo pačiu yra patikrinama, ar jis nebuvo pagrobtas iš ankstesnio savininko[300].

Informacijos teikimo ir asmenų aptarnavimo viešojo administravimo institucijose ir įstaigose reglamentavimas. Skirtingai nei leidimų, licencijų, registravimo ir kitos panašios sankcionuojamosios viešojo administravimo subjektų paslaugos, informacijos teikimas ir prašymų (skundų) nagrinėjimas neturi kokių nors kontrolės elementų ir šiuo požiūriu yra specifinis viešasis administravimas.

---

[295] Antai pagal Lietuvos Respublikos asociacijų įstatymą (Valstybės žinios, 2004, Nr. 25-745) asociacija teisės aktų nustatyta tvarka turi būti įregistruota juridinių asmenų registre (6 straipsnio 1 dalis), kurio tvarkytojas yra įstatymų nustatyta valstybės institucija (CK 2.64 straipsnio 4 dalis).

[296] Pavyzdžiui, prie savivaldybių funkcijų priskirtas leidimų (licencijų) išdavimas įstatymų nustatytais atvejais ir tvarka (VSĮ 7 straipsnio 1 dalies 27 punktas).

[297] Štai, pavyzdžiui, Marijampolėje savivaldybės itin daug automobilių remonto ir techninės priežiūros verslo liudijimų atlygintinai išduoda privatiems asmenims. Beje, dėl to nėra patenkintos automobilių verslu užsiimančios bendrovės, kurios teigia, kad joms šiai veiklai reikia gauti licencijas, jų darbo kokybę kontroliuoja daugybė institucijų, tuo tarpu pagal patentus dirbantys žmonės ne tik išvengia tokios kontrolės, bet ir pagal įstatymus nėra atsakingi už savo darbo broką (žr. „Lietuvos rytas", 2005 12 21, Nr. 296).

[298] Sertifikuojama įvairių verslo įmonių, pavyzdžiui, autoservisų, kempingų ir kt. veikla.

[299] Kaip pavyzdį galima pateikti Aplinkos ministerijos išduotą atestatą, kuriuo uždarajai UAB „Antakalnio ūkis" suteikta teisė administruoti daugiabučių namų bendrojo naudojimo objektų priežiūrą (atestacinės komisijos 2002 10 15 posėdžio protokolas Nr. 8).

[300] Žr., pavyzdžiui, LVAT sprendimą a. b. Nr. I^2-4/2001 // ATP (1), p. 36–40.

Informacijos teikimas grindžiamas Konstitucijos normomis, nustatančiomis, kad žmogui neturi būti kliudoma ieškoti, gauti ir skleisti informaciją bei idėjas (25 straipsnio 2 dalis) ir kad pilietis turi teisę įstatymo nustatyta tvarka gauti valstybės įstaigų turimą informaciją apie jį (25 straipsnio 5 dalis). Šias konstitucines nuostatas sukonkretina Teisės gauti informaciją iš valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų įstatymas[301]. Teismų praktikoje buvo bylų dėl to, kai šią asmens teisę įgyvendinanti administracinė paslauga nebuvo tinkamai suteikta. Štai viena iš jų.

LVAT apeliacine tvarka nagrinėjo administracinę bylą pagal pareiškėjo A. B. apeliacinį skundą dėl Vilniaus apygardos administracinio teismo 2003 m. balandžio 25 d. sprendimo, kuriuo Vidaus reikalų ministerijos atsisakymas A. B. suteikti informaciją buvo pripažintas pagrįstu. Apeliantas skundė minėto apygardos teismo sprendimą nurodydamas, kad teismas netinkamai interpretavo ir taikė norminius aktus, reglamentuojančius ginčo santykius. LVAT, įstatymų kūrėjo ketinimų ir tikslų metodu aiškindamas Teisės gauti informaciją iš valstybės ir savivaldybių įstaigų įstatymo paskirtį ir sistemiškai analizuodamas VAĮ, VIĮ, taip pat Vyriausybės 2002 m. liepos 19 d. nutarimu Nr. 1215 patvirtintos Žinių (duomenų) apie darbuotojų, valstybės tarnautojų, valstybės politikų, teisėjų ir valstybės pareigūnų darbo užmokestį teikimo tvarkos normų turinį, administracinį ginčą išsprendė pareiškėjo naudai[302].

Suprantama, informacijos suteikimo viešoji paslauga nebus teikiama tais atvejais, kai asmens prašomos žinios sudaro valstybės, tarnybos, profesinę, komercinę ar banko paslaptį arba tai yra privati informacija apie asmeninį ir šeimos gyvenimą, asmens sveikatą bei su asmens garbe ar orumu susijusi informacija.

Pagal VAĮ 2 straipsnio 17 dalies ir 15 straipsnio 1 dalies 4 punkto normų prasmę administracinės paslaugos samprata apima asmenų skundų dėl viešojo administravimo subjekto veiksmais (neveikimu) galimai pažeistų jo teisių ir teisėtų interesų nagrinėjimą (vadinamąją ***administracinę procedūrą***).

Manytina, kad iš VAĮ reguliavimo išplaukianti viešojo valdymo subjektų teikiamų administracinių paslaugų samprata nėra pakankama. Viešąja administracine paslauga laikoma ir veikla, apimanti asmenų aptarnavimą jiems atvykus į instituciją arba telefonu, prašymų ir skundų, gautų tiesiai iš asmenų ar atsiųstų paštu, nagrinėjimą, priimtų sprendimų įforminimą ir perdavimą asmenims. Šiuo atveju viešoji paslauga – kai institucijoje išsprendžiamas tam tikras asmens prašymas, apibrėžiamas kaip ***nesusijęs su pareiškėjo teisių ir teisėtų interesų pažeidimu*** asmens prašymas, pavyzdžiui, priimti individualų administracinį aktą, išduoti tam tikrą juridinį faktą

---

301 Valstybės žinios, 2000, Nr. 10-236, nauja red.: Valstybės žinios, 2005, Nr. 139-236.

302 A. b. Nr. A[8]-559-2003 // ATP (4), p. 381–387.

patvirtinantį dokumentą ar atlikti kitus administracinius veiksmus, taip pat kreipimasis, kuriame išdėstomas asmens noras, pageidavimas, nuostata tam tikru klausimu, pranešama apie institucijos veiklos trūkumus, valstybės tarnautojų ar darbuotojų piktnaudžiavimą ar neteisėtus veiksmus, susijusius su valstybės ar daugelio žmonių, o ne konkretaus asmens interesų ir teisių pažeidimu, pateikiama pasiūlymų ką nors pagerinti viešojo administravimo, viešųjų paslaugų teikimo ar kitose srityse, atkreipiamas dėmesys į tam tikrą padėtį ir siūloma ką nors patobulinti, pakeisti, nuveikti ar susilaikyti nuo veiklos[303]. Tačiau tai, kad asmens kreipimasis į administravimo subjektą nėra susijęs su to asmens teisių ir įstatymo saugomų interesų pažeidimu, nekeičia paslaugos administracinės esmės. Dėl to laikytina nelogiška, kad įstatymų kūrėjas asmenų prašymų nagrinėjimą atskiria nuo administracinių paslaugų kategorijos (VAĮ 14 straipsnis). Be to, asmenų prašymus viešojo administravimo subjektai nagrinėja pagal Vyriausybės patvirtintas taisykles (VAĮ 14 straipsnio 1 dalis), o ne pagal VAĮ įtvirtintas (trečiasis skirsnis) administracinės procedūros taisykles.

Pastebėtina ir tai, kad VAĮ 14 straipsnyje nustatyta tvarka, pagal kurią Vyriausybei pavedama tvirtinti asmenų prašymų nagrinėjimo taisykles (jos pakeistų Vyriausybės 2002 m. rugsėjo 25 d. nutarimu Nr. 1491 patvirtintą teisės aktą), kelia tam tikrų abejonių. Pirmiausia išlieka tikimybė, kad minėtos Taisyklės kai kurioms institucijoms, pavyzdžiui, savivaldybių viešojo administravimo subjektams, bus tik rekomendacija, pakartojanti Vyriausybės 2002 m. rugsėjo 25 d. nutarime buvusį reguliavimą[304]. Antra, įvertinant tai, kad piliečių teisę kritikuoti valstybės įstaigų ar pareigūnų darbą įtvirtina konstitucinė norma (K 33 straipsnio 2 dalis), manytina, kad asmenų kreipimųsi nagrinėjimo reglamentavimas turėtų būti įstatyminio reguliavimo dalykas. Ši misija tektų būsimajam Lietuvos Respublikos administracinio proceso kodeksui, numatant galimybę į jį įtraukti ne tik dabartiniame VAĮ nurodytas administracinės procedūros taisykles, bet ir nesusijusių su asmens teisių ir įstatymo saugomų interesų pažeidimu prašymų priėmimo ir nagrinėjimo procedūrines normas.

Kartu pabrėžtina (ir teigiamai vertintina) tai, kad asmenų prašymų sprendimo norminimas tam tikra dalimi jau yra pakylėtas į įstatyminio reglamentavimo lygmenį: 2006 m. papildytas Viešojo administravimo įstatymas, be kitų administravimo veiklos principų, numato ir „vieno lange-

---

[303] Vyriausybės 2002 m. rugsėjo 25 d. nutarimu Nr. 1491 (Valstybės žinios, 2002, Nr. 95-4105) patvirtintos Piliečių ir kitų asmenų aptarnavimo viešojo administravimo ir kitose institucijose pavyzdinės tvarkos aprašo (antraštės pakeitimas: Valstybės žinios, 2006, Nr. 60-2134) 4 punkto 3 pastraipa.

[304] Kritines pastabas šiuo klausimu žr.: A. Andruškevičius. Administracinės teisės principai ir normų ribos, p. 136–139). Apie Vyriausybės aktų vertinimą rašoma ir šios knygos II.7.2.5 poskyryje.

lio" principą, iki tol buvusį Vyriausybės 2002 m. rugsėjo 25 d. nutarimu Nr. 1491 patvirtintame teisės akte.

Dar pasakytina, kad administracinių paslaugų institutas gali būti aiškinamas ir platesniu kontekstu. Antai pastaruoju metu plinta tendencija supaprastinti informacinių ir kitų aptarnavimo paslaugų teikimą verslui ir gyventojams (įdiegti elektroninių ryšių technologijas, vadinamąją elektroninę valdžią)[305].

5.4.3. Administracinio baudimo funkcijos reglamentavimo institutas

Galiojantis administracinės atsakomybės santykių reglamentavimas lemia savotišką fenomeną: Konstitucijos nuostatą *Teisingumą Lietuvos Respublikoje vykdo tik teismai* (109 straipsnio 1 dalis) tarsi pakeičia specialaus įstatymo norma, pagal kurią administracinių teisės pažeidimų bylas nagrinėja ne tik rajonų (miestų) apylinkių teismai (apylinkių teismų teisėjai), bet ir administracinės komisijos prie savivaldybių tarybų, savivaldybių seniūnijų kaimo vietovėse seniūnai, taip pat policija, valstybinės inspekcijos ir kiti Lietuvos Respublikos įstatymų tam įgalioti organai (pareigūnai) (ATPK 216 straipsnis). Tai perša mintį, kad viešojo administravimo subjektai turėtų ilgainiui atsisakyti jiems konstituciškai nepriskirtos teisingumo vykdymo funkcijos, nors šiandien negalima teigti, kad vien teisminė valstybės valdžia turėtų spręsti gausybę toli gražu ne didžiausio visuomeninio pavojingumo administracinių teisės pažeidimų bylų (apie tai jau rašyta knygos Įvado 3 poskyryje). Nebent ateityje apylinkių teismuose būtų įsteigta pakankamai specialiųjų administracinių bylų teisėjų etatų, kad būtų galima užtikrinti operatyvų atsakomybės taikymą. Taip pat galima svarstyti ir apie administracinių bylų skyrių steigimą apygardų bendrosios kompetencijos teismuose, įprasminant ABTĮ 3 straipsnio 1 dalies normą, kad „administracinis teismas sprendžia ginčus dėl teisės viešojo ir vidaus administravimo srityje" (kaip žinoma, įstatyminė viešojo administravimo sąvoka neapima administracinio baudimo veiksmų).

---

[305] Apibendrintai tai gali būti apibrėžiama kaip teisės aktais nustatyta duomenų, informacijos bei dokumentų teikimo ir gavimo tvarka, kai procedūros atliekamos asmens buvimo vietoje ir jam pageidaujant skaitmeniniu pavidalu, nuotoliniu būdu per internetą ar kitomis telekomunikacijų priemonėmis, ir apima visą gyventojo ar verslo subjekto bendravimą su viešojo administravimo subjektais. Skiriami keturi elektroninių paslaugų brandos lygiai: informacinio pobūdžio viešosios paslaugos, kai institucija pateikia viešąją informaciją internetu; dalinė transakcija, kai institucija pateikia vartotojui savo tinklalapiuose iš dalies automatizuotas formas ir anketas, kurias vartotojas gali užpildyti ir išspausdinti; dalinis interaktyvumas (sąsajumas), kai sistemoje nustatoma vartotojo tapatybė ir jis gali pateikti institucijai užklausas bei gauti atsakymus (viešoji paslauga suteikiama, pavyzdžiui, ne elektronine forma pristatant pažymą); visiškas sąsajumas, kai vartotojas elektroniniais kanalais teikia užklausimą ir gauna galiojančią elektroninę viešąją paslaugą. Elektroninės valdžios diegimas – laipsniškas procesas. Antai 2005 metais tik Finansų ministerija teikė visiškai interaktyvias viešąsias paslaugas verslo subjektams (elektroninės įmonių mokesčių ir muitinės deklaracijų paslaugos) ir gyventojams (turto ir pajamų deklaravimas internetu).

5.4.3.1. Bendrosios pastabos

Administracinės atsakomybės santykių teisinis reguliavimas ir institutą sudarančių normų taikymas – bene plačiausiai mokslo tyrinėta Lietuvos administracinės teisės dalis. Galima manyti, kad taip yra dėl kelių dalykų. Pirma, šių santykių reglamentavimas yra kodifikuotas, taigi įstatymų kūrėjas *a priori* tarsi nustato tyrinėjimo ribas, apibrėžiamas daugiausia Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodekso struktūra. Dėl to mokslininkui lengviau teisingai pasirinkti tyrinėtinus šios srities teisės klausimus. Antra, administracinės atsakomybės santykiai apima daugybę teisės subjektų – fizinių ir juridinių asmenų, turinčių paisyti įstatymais ir poįstatyminiais aktais nustatytų viešojo elgesio, aplinkosaugos, priešgaisrinių, finansinių, asmens saugumą, nuosavybės apsaugą užtikrinančių, valstybinio valdymo santykius ginančių ir kitokių imperatyvių taisyklių. Taigi šis socialiai itin reikšmingas administracinės teisės institutas įpareigoja atsakomybę nustatančias normas taikyti ne tik teisėtai, bet ir teisingai. Trečia – ši aplinkybė kuria atitinkamą Lietuvos teismų praktiką gryninant administracinės atsakomybės normų institutą[306] ir sprendžiant ginčus dėl paskirtų administracinių nuobaudų, kartu siekiant vieningesnės šio pobūdžio veiklos[307]. Teismų praktika taip pat tampa tyrimų objektu mokslui, kuriam privalu ją apibendrintai pateikti jurisprudencijos šaltiniuose.

Administracinės atsakomybės klausimus iki šiol bene plačiausiai nagrinėjo P. Petkevičius[308] ir S. Šedbaras[309]. Tiesa, P. Petkevičius teorinius atsakomybės instituto aspektus atskleidžia daugiausia remdamasis sovietinių laikų rusų teisės mokslu. S. Šedbaro parengtas vadovėlis dėl suprantamų priežasčių šiuolaikiškesnis: jame gana plačiai aptarta KT, LVAT ir kitų administracinių teismų, taip pat bendrosios kompetencijos teismų praktika ir Vakarų Europos teisės mokslo šaltiniai teisinės atsakomybės klausimu.

Tad apie administracinės atsakomybės institutą teisės specialybės studentui yra ką skaityti. Juolab kad, minėta (I.5.3), racionalioms teisės studijoms reikšmingais laikytini ne vien mokslinės jurisprudencijos šaltiniai (kuriuose dalis teiginių ilgainiui gali nebeatitikti tiesos dėl įstatyminio reglamentavimo pokyčių[310]), bet ir studijuojančiajam itin aktuali tolydžio gausėjanti Lietuvos teismų praktika.

---

[306] Žr. I.5.4.3.2.2, taip pat III.2.1.8.3 knygos skirsnius.

[307] Tai įrodo, pavyzdžiui, LVAT biuletenių „Administracinių teismų praktika" poskyris „Dėl administracinių teisės pažeidimų".

[308] Žr.: P. Petkevičius. Administracinė atsakomybė. – Vilnius. 1996; taip pat: P. Petkevičius. Administracinių teisės pažeidimų bylų teisena – Vilnius. 2003.

[309] S. Šedbaras. Administracinė atsakomybė (vadovėlis). – Vilnius, 2005.

[310] Ypač turint omenyje naujų Lietuvos Respublikos ATPK ir APK rengimą.

Šios aplinkybės, suprantama, palankios knygos autoriui – nebeprivalu aprašinėti kai kurių atsakomybės teorijos klausimų, kaip antai administracinio teisės pažeidimo juridinės sudėties elementų, administracinių nuobaudų rūšių, šių nuobaudų skyrimo taisyklių ir kita. Studijų vientisumo dėlei verta nurodyti tik kelis bruožus, skiriančius administracinę atsakomybę nuo panašių teisės reiškinių.

1. Administracinė atsakomybė – teisinės atsakomybės rūšis, reiškianti fizinio ar juridinio asmens pareigą atsakyti už šią atsakomybę reglamentuojančiuose įstatymuose nurodytas draudžiamas veikas siekiant, kad ateityje būtų vengiama elgtis teisei priešingu ir visuomenei pavojingu būdu. Šios atsakomybės santykiai susiklosto tarp subjektų, kurių tarpusavyje *nesieja tarnybinis pavaldumas*, taigi kitaip nei skiriant nuobaudas Lietuvos Respublikos valstybės tarnautojams[311] ir specifinei jų grupei – statutiniams pareigūnams[312].
2. Administracinė atsakomybė taikoma už administracinį teisės pažeidimą, pozityviosios teisės apibrėžiamą kaip priešingą teisei, kaltą (tyčinį arba neatsargų) veikimą arba neveikimą, kuriuo kėsinamasi į valstybinę arba viešąją tvarką, nuosavybę, piliečių teises ir laisves, į nustatytą valdymo tvarką, už kurį įstatymai numato administracinę atsakomybę (ATPK 9 straipsnio 1 dalis). Vadinasi, sprendžiant šios atsakomybės taikymo klausimą remiamasi tuo, kad asmens padaryta veika numatyta kaip draudžiama ATPK ar kokią nors specifinę santykių grupę, pavyzdžiui, alkoholio ar tabako kontrolę, reglamentuojančiame įstatyme. Tuo tarpu valstybės tarnautojų atsakomybę lemia tarnybinis nusižengimas, t. y. toks, kurį draudžia valstybės tarnybos santykius reglamentuojantys teisės aktai, pirmiausia Valstybės tarnybos įstatymas[313], Viešųjų ir privačių interesų derinimo

---

[311] Valstybės tarnybos įstatymas nustato, kad tarnybines nuobaudas skiria valstybės tarnautoją į pareigas priėmęs asmuo (30 straipsnio 5 dalis).

[312] Antai, pavyzdžiui, pagal Vidaus tarnybos statutą (Valstybės žinios, 2003, Nr. 42-1927) tarnybines nuobaudas pareigūnams skiria vadovai, turintys teisę skirti į pareigas (26 straipsnio 8 dalis).

[313] Kai paaiškėja, kad tarnybinis nusižengimas turi baudžiamosios veikos ar administracinio teisės pažeidimo požymių, tarnybinio nusižengimo tyrimas sustabdomas ir tarnybinio patikrinimo medžiaga perduodama institucijai, kompetentingai tirti atitinkamas bylas (VTĮ 30 straipsnio 4 dalis). Kad galėtų tinkamai taikyti šią teisės normą, tarnybos vadovai turi būti atitinkamai teisiškai išprusę, o galimą tokio išprusimo stoką turėtų kompensuoti institucijos ar įstaigos teisininkų darbas. Klausimo sprendimą palengvina 2004 m. išleistas Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo komentaras (15–19 punktai). Šiuo požiūriu atrodytų prasminga rengti ir galiosiančio ATPK komentarą, šiam darbui pasitelkiant ne tik mokslininkus, bet ir teisės praktikus.

valstybinėje tarnyboje įstatymas, atitinkamų sričių valstybės tarnybos statutai[314].

3. Taikant administracinę atsakomybę svarbus ne tik teisės draudžiamas veikimas ar neveikimas (faktinis atsakomybės pagrindas), bet ir jo juridinė sudėtis, todėl reikia teisingai įvertinti pažeidimo objekto, objektyviosios pusės, subjekto ir subjektyviosios pusės[315] ypatumus. Tai padeda spręsti ne tik administracinės ir tarnybinės (drausminės) atsakomybės atskyrimo klausimą[316], bet ir ATPK ir BK normų konkurencijos problemą (apie tai plačiau rašoma knygos III.3.2 skyriuje).

Tai tik kai kurie administracinės atsakomybės reglamentavimo institutą apibūdinantys požymiai; yra ir daugiau aspektų: pavyzdžiui, nepilnamečių asmenų, Lietuvoje esančių užsieniečių atsakomybės ypatumus, atsakomybės taikymo senatį ir kitus klausimus reglamentuoja atitinkamos ATPK normos.

Administracinės atsakomybės santykius reglamentuoja ne tik materialiosios, bet ir daugelis procesinių teisės normų. Kad ir kaip šios normos būtų sisteminamos – kodekso ar kitokiu pavidalu[317], jų analizė yra reikšmingas administracinį procesą tyrinėjančio mokslo ir studijų objektas.

5.4.3.2. Instituto norminis turinys ir jo teisminis koregavimas

5.4.3.2.1. Administracinės atsakomybės reglamentavimo kaita

Ko gero, nė vienas Lietuvos administracinės teisės įstatymas nepatyrė tiek pokyčių, kaip Administracinių teisės pažeidimų kodeksas. Priimtas dar sovietmečiu kodeksas, suprantama, turėjo būti tikslinamas atsižvelgiant į

---

[314] Pastebėtina, kad pareigūnai už tarnybinius nusižengimus tarnybinėn atsakomybėn traukiami neatsižvelgiant į baudžiamosios ar administracinės atsakomybės taikymą (Vidaus tarnybos statuto 25 straipsnio 1 dalis).

[315] Šie teisės pažeidimo juridinės sudėties elementai pakankamai aprašyti P. Petkevičiaus knygoje „Administracinė atsakomybė“, p. 36–60. Be to, šios srities žinių teikia ir baudžiamosios teisės teorijos šaltiniai (žr., pavyzdžiui: Baudžiamoji teisė. – Vilnius, 2001. VII–XI skyriai).

[316] Čia svarbus, pavyzdžiui, administracinio teisės pažeidimo subjektas, nes tikrosios karo tarnybos kariams, policijos, vidaus reikalų tarnybų pareigūnams ir jiems prilygintiems asmenims už administracinius teisės pažeidimus taikoma atsakomybė pagal drausmės statutus, išskyrus kai kurias administracinių teisės pažeidimų sudėtis (žr. ATPK 15 straipsnį). Kartu tai reiškia, kad administracinio teisės pažeidimo ir administracinės atsakomybės subjektas ne visais atvejais sutampa.

[317] Mokslininkų siūlymus šiuo klausimu žr., pavyzdžiui: S. Šedbaras. Administracinio proceso teisinio reglamentavimo problemos Lietuvos Respublikoje, p. 237–250.

kardinalius 1990 m. atsikūrusios Lietuvos valstybės ekonominių ir socialinių santykių pokyčius. Dėl to 1990–2006 m. laikotarpiu priimtais įstatymais[318] buvo keičiamas kodekso Specialiojoje dalyje nustatytas veikų, priskirtinų prie administracinių teisės pažeidimų, „sąrašas", tikslinami šio įstatymo bendrieji nuostatai (I skyrius) ir jo Bendroji dalis (pavyzdžiui, administracinių nuobaudų rūšys), keičiami administracinės nuobaudos skyrimo terminai ir kt.

Antai į kodeksą buvo įtrauktos naujos draudžiamos veikos, ginant, pavyzdžiui, finansų, apskaitos, statistikos, prekybos, turto privatizavimo, nuosavybės teisių apsaugos santykius; nebeminimos kai kurios anksčiau teisės draustos veikos, kaip antai spekuliacija. Pastebėtina, kad valstybės ekonominių rinkos santykių raida vertė kodeksą nuolat gausinti papildomais straipsniais, tarkim, atsakomybę už mažmeninės prekybos ir viešojo maitinimo taisyklių pažeidimus reglamentuojantis 163 straipsnis išplėstas iki 163^{13}, o už komercinės ar ūkinės veiklos tvarkos pažeidimus 172-asis – net iki 172^{24}.

2002 m. vasario 17 d. įstatymu[319] buvo atsisakyta daikto priverstinio realizavimo nuobaudos ir pataisos darbų, o viešieji darbai numatyti kaip alternatyvi administracinė nuobauda, kuri rajono (miesto) apylinkės teismo nutarimu ir pažeidėjo sutikimu gali būti pakeista bauda (ATPK 21 straipsnio 4 dalis).

1999 m. vasario 2 d. įstatymu[320] buvo nustatyta, kad administracinė nuobauda gali būti skiriama ne vėliau kaip per šešis mėnesius nuo teisės pažeidimo padarymo dienos, o esant trunkamajam teisės pažeidimui – per šešis mėnesius nuo jo paaiškėjimo dienos (iki tol šie terminai siekė du mėnesius).

Galima dar pabrėžti, kad minėtuoju 1990–2006 m. laikotarpiu administracinę atsakomybę nustatančios normos buvo įtvirtintos ne tik ATPK, bet ir kituose Lietuvos Respublikos įstatymuose, kurie, kol nebuvo nustatyta tvarka įtraukti į kodeksą, šalies teritorijoje taikyti tiesiogiai (ATPK 2 straipsnio 2 dalis). Šiais įstatymais galėjo būti nustatytos ir kitokios negu nurodytos ATPK administracinių nuobaudų rūšys (ATPK 21 straipsnio 3 dalis). Pastarosios normos taikymą galima įžvelgti, pavyzdžiui, Alkoholio kontrolės ir Tabako kontrolės įstatymuose, minėtus teisės aktus pažeidžiantiems juridiniams asmenims numačiusiuose vadinamąsias *ekonomines sankcijas* – ne tik piniginę baudą, bet ir licencijos užsiimti alkoholio bei tabako prekyba atėmimą.

---

[318] Iš jų paminėtini įstatymai, skelbti, pavyzdžiui: Valstybės žinios, 1990, Nr. 36-862; 1991, Nr. 22-568; 1992, Nr. 21-610; 1994, Nr. 58-112; 1999, Nr. 18-443; 2000, Nr. 22-552.
[319] Valstybės žinios, 2002, Nr. 22-552.
[320] Valstybės žinios, 1999, Nr. 18-443.

5.4.3.2.2. Teismų jurisprudencija administracinės atsakomybės klausimu

Pabrėžtina, kad Lietuvos teismų sprendimai šiam administracinės teisės institutui daro dvejopą įtaką. Konstitucinis Teismas, turėdamas įgaliojimą tirti įstatymų atitikties Konstitucijai klausimus (K 102 straipsnio 1 dalis, KTĮ 1 straipsnio 1 dalis), savo nutarimais pripažinęs ATPK ir kitų administracinę atsakomybę nustatančių įstatymų normas prieštaraujant Lietuvos Respublikos Konstitucijos normoms ir principams, grynina šį teisinį reguliavimą šalindamas atitinkamas jo normas iš valstybės teisės sistemos. Tuo tarpu šalies administraciniai teismai, apeliacine tvarka spręsdami, ar asmenims teisėtai ir teisingai buvo paskirtos nuobaudos už administracinius teisės pažeidimus (ABTĮ 15 straipsnio 1 dalies 10 punktas, 18 straipsnio 2 dalies 7 punktas, 20 straipsnio 1 dalies 1 ir 2 punktai), šio teisės instituto turinio tiesiogiai nekeičia, tačiau gali kreiptis į Konstitucinį Teismą ir prašyti išspręsti administracinėje byloje taikomų ATPK ir kitų įstatymų normų atitikties Konstitucijai klausimą (ABTĮ 4 straipsnio 2 dalis)[321].

Žvelgiant į teismų praktiką matyti, kad į Konstitucinį Teismą dėl ATPK normų konstitucingumo buvo kreipiamasi retai. Teismas yra nagrinėjęs kelias šios kategorijos bylas ir vienoje iš jų pripažino, kad minėto kodekso norma prieštarauja Konstitucijai.

Vilniaus apygardos administracinis teismas kreipėsi į KT ir prašė ištirti, ar ATPK 269 straipsnio 4 dalies nuostata – jeigu priimamas nutarimas skirti baudą, vairuotojo pažymėjimas negrąžinamas, kol bus sumokėta paskirta bauda, – neprieštarauja Konstitucijos 31 straipsnio 5 daliai, nustatančiai, kad „Niekas negali būti baudžiamas už tą patį nusikaltimą antrą kartą“, ir 32 straipsnio 1 daliai: „Pilietis gali laisvai kilnotis ir pasirinkti gyvenamąją vietą Lietuvoje, gali laisvai išvykti iš Lietuvos“. KT konstatavo, kad vairuotojo pažymėjimo negrąžinimas, kol bus sumokėta paskirta bauda, nėra nuobauda už padarytą KET pažeidimą, ir šios poveikio priemonės tikslas yra užtikrinti, kad paskirta bauda būtų sumokėta. Tuo remdamasis Teismas padarė išvadą, kad ATPK 269 straipsnio 4 dalies norma nepažeidžia konstitucinio principo ***non bis in idem***. Tačiau vertindamas ginčijamos ATPK normos atitiktį Konstitucijos 32 straipsnio 1 daliai Teismas pabrėžė: „Teisė vairuoti transporto priemonę yra įgyta teisė. Ją patvirtina vairuotojo pažymėjimas. Vairuotojo pažymėjimo negrąžinimas, iki bus sumokėta paskirta bauda, ir išdavimas laikino leidimo vairuoti transporto priemonę reiškia įgytos teisės suvaržymą, nes nustatomas tik laikinas leidimas ja naudotis, tuo tarpu teisės vairuoti transporto priemonę atėmimas kaip administracinė nuobauda nėra paskirtas.“ Taip pat konstatuota, kad „vairuotojo pažymėjimo negrąžinimas, iki bus sumokėta paskirta bauda, iš esmės reiškia, kad

---

[321] LVAT biuletenyje „Administracinių teismų praktika“ skelbiama medžiaga dėl teisės normų taikymo administracinių teisės pažeidimų bylose yra reikšminga būsimam teisininkui mokantis *vienodai* (t. y. neprieštaringai) taikyti teisę sprendžiant administracinius ginčus.

asmuo užsienyje negali pasinaudoti dokumentu, liudijančiu jo teisę vairuoti transporto priemonę. Laikinas leidimas vairuoti transporto priemonę reiškia ir tai, kad yra suvaržomas asmens turimos teisės vairuoti transporto priemonę įgyvendinimas Lietuvoje, nes toks leidimas galioja tik laikinai ir jo galiojimas turi būti pratęsiamas". Konstitucinis Teismas padarė išvadą, kad ginčijamojoje ATPK 269 straipsnio 4 dalies nuostatoje nustatyta administracinė bylų teisenos užtikrinimo priemonė nesiderina su proporcingumo, taigi ir su konstituciniu teisinės valstybės, principu[322].

Konstitucinis Teismas yra tikrinęs ir kai kurių administracinio pobūdžio sankcijas nustatančių specialiųjų įstatymų normas.

Antai KT buvo prašoma ištirti, ar Mokesčių administravimo įstatymo[323] 50 straipsnio 3 dalis, reguliuojanti individualių įmonių atsakomybės klausimus, neprieštarauja Konstitucijoje įtvirtintam teisingumo principui bei Konstitucijos 29 straipsnio 1 daliai. Ginčijamos įstatymo normos 3 dalis nustatė, kad už MAĮ 49 straipsnyje nurodytus pažeidimus ūkio subjektams – įmonėms, įstaigoms ir organizacijoms – skiriama 10 proc. dydžio bauda, skaičiuojama nuo paskutinių 12 mėnesių pajamų (įplaukų), arba dešimteriopa dėl apgaulingos apskaitos nuslėptų pajamų, prekių vertės, neapskaitytų išmokų darbuotojams dydžio bauda, ir kad ši bauda turi būti ne mažesnė kaip 20 000 litų (1 punktas). Šios normos 3 dalies 2 punktas nustatė analogišką sankciją, tiktai nurodė, kad bauda turi būti ne mažesnė kaip 50 000 litų. Teismas konstatavo, kad įstatymo nuostatos, kad bauda turi būti „ne mažesnė kaip 20 000 litų" ir „ne mažesnė kaip 50 000 litų" prieštarauja Konstitucijoje įtvirtintiems teisingumo ir teisinės valstybės principams, ir argumentavo šią išvadą taip: „Mokesčių administravimo įstatymo 50 straipsnio 3 dalies 1 ir 2 punktuose įtvirtinti minėti du baudų dydžių nustatymo principai – tuo pat metu ir kaip santykinis dydis, ir kaip griežtai apibrėžta suma yra nesuderinti tarpusavyje, jie paneigia vienas kitą. Įtvirtinus nurodytus baudų dydžius susidaro tokia teisinė situacija, kai už tuos pačius įstatymų pažeidimus vieniems ūkio subjektams paskirta bauda, nors ir bus didesnė kaip 20 000 ar 50 000 litų, sudarys ne daugiau kaip 10 procentų nuo per paskutiniuosius 12 mėnesių gautų pajamų (įplaukų), o kitiems ūkio subjektams paskirta 20 000 ar 50 000 litų bauda sudarys daug daugiau kaip 10 procentų nuo per paskutinius 12 mėnesių gautų pajamų (įplaukų). Tokia bauda gali būti daug didesnė net už visas per paskutinius 12 mėnesių gautas pajamas (įplaukas)."[324]

Galima dar pabrėžti, kad Konstitucinio Teismo jurisprudencija yra reikšminga ne tik dėl administracinės atsakomybės normų optimizavimo, bet ir tuo, kad spręsdamas dėl ATPK ir kitų įstatymų atitikties Konstitucijai Teismas atskleidžia šiam atsakomybės institutui svarbių teisės principų,

---

322 Žr. KT 2001 10 02 nut. // KTNiS (17), p. 52–60.

323 Valstybės žinios, 1998, Nr. 68-1978.

324 KT 2000 12 06 nut. // KTNiS (15), p. 104–110.

kaip antai teisingumo imperatyvą reiškiančių proporcingumo ar, pavyzdžiui, *non bis in idem* taikymo aspektus (plačiau apie tai rašoma knygos III.2.1.4.2 ir III.2.1.5 poskyriuose).

5.4.4. *Administracinių ginčų institutas*

Tai logiškai būtina administracinės teisės dalis, nes tarp viešosios administracijos subjektų ir asmenų neretai kyla konfliktų, vadinamų administraciniais ginčais. Pagrindinė tokių konfliktų priežastis – netinkamas administracinę teisę sudarančių normų taikymas arba šių normų netaikymas, nors pagal įstatymus ir kitus teisės aktus valstybės, savivaldybės institucija ar pareigūnas įpareigoti priimti atitinkamą administracinį sprendimą ar atlikti kitokį viešojo valdymo veiksmą. Administraciniai ginčai kyla ir tarp pačių viešojo valdymo subjektų. Vadinasi, įstatymų kūrėjas turi nustatyti tokį teisinį reguliavimą, kuris sudarytų būtinas sąlygas tokius konfliktus operatyviai ir teisingai išspręsti.

Analizuojant galiojančią teisę nesunku pastebėti, kad dauguma administracinių ginčų santykius reglamentuojančių normų yra procesinės, taigi jų mokslinė analizė priskirtina Lietuvos administracinio proceso teisės specialistams. Materialiosios administracinės teisės požiūriu svarbios yra tos įstatymų ir kitų teisės aktų normos, kuriomis nustatoma *principinė galimybė apskųsti* neteisėtus ir nepagrįstus administracinius sprendimus ar teisei priešingą viešojo valdymo subjektų neveikimą, taip pat normos, apibrėžiančios administracinius ginčus nagrinėjančių institucijų kompetencijos apimtį.

5.4.4.1. Administracinių ginčų samprata ir grupavimas

Pirmiausia dera pabrėžti, kad terminas *administraciniai ginčai* čia vartojamas sąlygiškai, kaip apibendrinantis šio pobūdžio santykių reglamentavimą. Taip traktuoti šį terminą verčia ABTĮ įtvirtintos definicinės ir kai kurios kitos normos. Antai šio įstatymo 2 straipsnyje skiriami:

1) administraciniai ginčai, apibrėžiami kaip asmenų konfliktai su viešojo administravimo subjektais arba konfliktai tarp vienas kitam nepavaldžių viešojo administravimo subjektų. Prie administracinių ginčų priskiriami ir tarnautojų ginčai su administracija[325], taip pat rinkimų ginčai (17 dalis);
2) mokestiniai ginčai, t. y. ginčai tarp mokesčio mokėtojo (arba mokestį išskaičiuojančio asmens) ir mokesčio administratoriaus ar jo pareigūno dėl mokesčio mokėtojo (mokestį išskaičiuojančio asmens) patikrinimo akto, mokesčio permokos (skirtumo) grąžinimo (įskaitymo) (18 dalis).

---

[325] Šio pobūdžio konfliktai apibrėžiami kaip tarnybiniai ginčai – valstybės tarnautojų, turinčių viešojo administravimo įgaliojimų, ginčai su administracija, susiję su tarnautojo statuso įgijimu, pasikeitimu ar praradimu ir drausminio poveikio priemonių taikymu (ABTĮ 2 straipsnio 19 dalis).

Pateiktosios definicijos apibrėžia tokius konfliktus, kurie kyla tarp asmens[326] ir viešojo administravimo subjekto, nesvarbu, ar tas asmuo būtų pakitinio teisinio statuso neturintis pilietis, Lietuvos gyventojas, ar valstybės tarnautojas, ar asmuo, privalantis laiku ir teisingai apskaičiuoti ir sumokėti Lietuvos Respublikos įstatymų nustatytus mokesčius.

Kaip žinoma, administraciniams teismams priskirta spręsti ir bylas, kurių pagrindą sudaro skundai dėl nutarimo administracinio teisės pažeidimo byloje (ABTĮ 15 straipsnio 1 dalies 10 punktas). Vadinasi, administracinė justicija aprėpia ir dėl *teisingumo vykdymo* santykių kylančius ginčus, nesvarbu, ar pagal ATPK įtvirtintą reglamentavimą administracinę nuobaudą skirtų tam įgaliotas viešojo administravimo subjektas, ar apylinkės teismas (teisėjas) (žr. ATPK 216 straipsnis).

Administraciniams teismams taip pat priskirta tirti norminių administracinių aktų teisėtumą (ABTĮ 18 straipsnio 2 dalies 1 punktas, 20 straipsnio 1 dalies 3 punktas). Abejonė dėl šio pobūdžio teisės aktų teisėtumo plačiuoju požiūriu taip pat reiškia tam tikrą ginčą, kuris, tiesa, nėra asmens ir valdžios individualus konfliktas; pirmiausia jis kyla siekiant ginti bendresnį viešąjį interesą nustatyti teisėtą ir *teisingą administracinį reglamentavimą*, t. y. išleisti norminius administracinius aktus, kuriais įgyvendinant įstatymus (VAĮ 2 straipsnio 2 dalis) asmenims ar jų grupėms nustatomi elgesio ir veiklos leidimai, draudimai ir ribojimai. Kreiptis dėl to į administracinį teismą turi teisę Seimo nariai, Seimo kontrolieriai, Valstybės kontrolės pareigūnai, apskričių viršininkai, bendrosios kompetencijos ir specializuoti teismai, taip pat prokurorai. Kad būtų ištirta, ar savivaldybių administravimo subjekto priimtas norminis administracinis aktas (ar jo dalis) atitinka įstatymą ar Vyriausybės norminį aktą, su pareiškimu į administracinį teismą turi teisę kreiptis ir savivaldybių veiklos priežiūrą atliekantys Vyriausybės atstovai. Tai apibrėžiama kaip abstraktus prašymas ištirti norminio administracinio akto teisėtumą (ABTĮ 110 straipsnis)[327].

Dėl tokios administracinių teismų kompetencijai priskirtų ginčų rūšinės įvairovės juos galima žymėti bendru jurisprudenciniu terminu *admi-*

---

[326] Sąvoka *asmuo* įstatymų kūrėjo šiuo atveju vartojama plačiąja prasme, asmeniu laikant fizinį asmenį ar fizinių asmenų grupę, juridinį asmenį, asmenį, neturintį juridinio asmens teisių (ABTĮ 2 straipsnio 1 dalies 12 punktas).

[327] Pabrėžtina, kad abejonė dėl administracinio akto normų teisėtumo neretai būna siejama ir su konkrečiu individualiu interesu. ABTĮ 112 straipsnis nustato, kad bendrosios kompetencijos ar specializuotas teismas turi teisę sustabdyti bylos nagrinėjimą ir nutartimi kreiptis į administracinį teismą prašydamas patikrinti, ar konkretus norminis administracinis aktas (ar jo dalis), kuris turėtų būti taikomas nagrinėjamoje byloje, atitinka įstatymą ar Vyriausybės norminį aktą. Tai vadinama prašymu ištirti norminio administracinio akto teisėtumą ryšium su individualia byla (ABTĮ 111 straipsnis). Taigi šiuo atveju vienai ar kitai bylos šaliai palankus bendrosios kompetencijos ar specializuoto teismo sprendimas priklauso nuo administracinio teismo išvados dėl ginčijamo norminio administracinio akto teisėtumo.

nistracinės justicijos sferos ginčai, netapatinant administracinių konfliktų su kitais administraciniams teismams teismingais ginčais. Tiesa, čia pat galima teigti, kad socialiniu požiūriu svarbiau yra ne teoriškai samprotauti dėl ginčų klasifikavimo kriterijų, o užtikrinti, kad dabartinė Lietuvos pozityvioji teisė įtvirtins pakankamas galimybes individualius asmenų ir viešosios administracijos subjektų konfliktus, taip pat abejones dėl norminių valdymo aktų teisėtumo ir pagrįstumo tirti specializuotose valstybės teisminės valdžios institucijose – administraciniuose teismuose (o įstatymų numatytais atvejais – ir kvaziteisminėse institucijose).

ABTĮ 2 straipsnio 17 dalies definicinė norma pateikia gana abstrakčią administracinio ginčo sampratą. Kokio pobūdžio asmenų ir viešosios administracijos subjektų konfliktai laikytini administraciniu ginču, apibendrintai atskleidžia ABTĮ 15 straipsnio normos, nustatančios, pavyzdžiui, kad administracinių teismų kompetencijai priskiriamos bylos dėl valstybinio ir savivaldybių administravimo subjektų, taip pat viešųjų įstaigų, įmonių ir nevyriausybinių organizacijų, turinčių viešojo administravimo įgaliojimų, priimtų teisės aktų, sprendimų ir veiksmų viešojo administravimo srityje teisėtumo, taip pat dėl šių subjektų atsisakymo (ar vilkinimo) atlikti jų kompetencijai priskirtus veiksmus teisėtumo ir pagrįstumo (1 dalies 1, 2, 11 punktai). Taigi administraciniai ginčai yra konfliktai, kylantys iš viešosios administracinės veiklos santykių, būtent dėl asmenų atžvilgiu priimtų individualių administracinių sprendimų, viešosios administracijos subjektų veiksmų, neveikimo teisėtumo ir pagrįstumo ar veiksmų vilkinimo. Vadinasi, asmenų ir viešosios administracijos kitokio pobūdžio konfliktai, pavyzdžiui, kylantys įgyvendinant turtinį interesą, yra ne administracinių, bet bendrosios kompetencijos teismų objektas[328]. Tai pagal ABTĮ nustatytą kompetenciją sprendžia specialioji teisėjų kolegija (21 straipsnis)[329].

Pagal ABTĮ pateiktą tarnybinių ginčų definiciją (2 straipsnio 19 dalis) administracinio ginčo kategorijai nepriskirtinas ir viešojo administravimo pareigūno konfliktas su tokiu institucijos darbuotoju, kuriam nėra suteikti viešojo administravimo įgaliojimai, kitaip tariant, ginčas su neturinčiu valstybės tarnautojo statuso asmeniu. Šiuo atveju viešojo administravimo subjektas yra darbdavys, o jo konfliktai su darbuotoju sprendžiami remiantis darbo teisės įstatymų normomis[330].

---

[328] Išimtis yra ginčai dėl turtinės žalos, padarytos fiziniam asmeniui ar organizacijai neteisėtais valstybės ar vietos savivaldos institucijos, įstaigos, tarnybos bei jų tarnautojų veiksmais ar neveikimu viešojo administravimo srityje, atlyginimo (ABTĮ 15 straipsnio 1 dalies 3 punktas).

[329] Žr. šios kolegijos nutarčių dėl teismingumo apžvalgas, pateikiamas LVAT biuletenyje „Administracinių teismų praktika“.

[330] Žr. DK XIX skyriaus „Darbo ginčai“ 295 ir 297 straipsnių nuostatas.

Taigi administraciniai ginčai kyla dėl viešojo ar vidaus administravimo veiklos. Šios sąlygos nebuvimas yra pagrindas atsisakyti ginčą nagrinėti administracinių bylų teisenos tvarka. Tai iliustruoja kad ir šis teismų praktikos pavyzdys.

Pareiškėjas R. P. Vilniaus apygardos administracinio teismo prašė įpareigoti VĮ Tarptautinį Vilniaus oro uostą leisti jam įvažiuoti į oro uosto teritorijoje esančias mokamas automobilių stovėjimo aikšteles. Atsakovas oro uosto administracija nurodė, kad pareiškėjo automobilis į mokamas stovėjimo aikšteles neįleidžiamas vadovaujantis oro uosto generalinio direktoriaus 2001 m. balandžio 5 d. patvirtintų Tarptautinio Vilniaus oro uosto naudojimosi mokamomis automobilių stovėjimo vietomis ir mokamomis aikštelėmis rinkliavų iš automobilių savininkų (vairuotojų) rinkimo nuostatų 2.6 punktu. Apeliacine tvarka spręsdamas bylą LVAT konstatavo, kad VĮ Tarptautinis oro uostas, nustatydamas patikėjimo teise valdomo turto (automobilių stovėjimo aikštelės) naudojimo režimą, viešojo administravimo funkcijų neatliko, o veikė kaip ūkio subjektas ūkinės komercinės veiklos srityje. Todėl minėti Nuostatai vertintini kaip sąlygos, kuriomis gali būti sudaryta sutartis, bet ne kaip administracinis norminis aktas. Dėl šios priežasties byla buvo nutraukta kaip nepriskirtina administracinių teismų kompetencijai[331].

Ikiteisminiai ir teisminiai administraciniai ginčai. Analizuojant ABTĮ nustatytą reguliavimą, galima kalbėti apie ginčų grupavimą pagal šiuos ginčus nagrinėjantį *subjektą*.

ABTĮ nustato privalomą kai kurių kategorijų ginčų sprendimą tiesiogiai administraciniame teisme. Tai išplaukia iš įstatymo nuostatos, kad su skundu (prašymu) į administracinį teismą tiesiogiai kreipiamasi įstatymo 18 straipsnio 2 dalyje ir 19 straipsnio 2 dalyje numatytais atvejais (ABTĮ 22 straipsnio 2 dalis). Tai vadinama bylos išankstinio nagrinėjimo ne teismo tvarka procedūros netaikymu.

ABTĮ 18 ir 19 straipsnių 2 dalyse nenumatytais atvejais pareiškėjas pats pasirenka, į kurį subjektą – ikiteisminę ginčų instituciją ar administracinį teismą – kreiptis, arba ginčas privalomai sprendžiamas ikiteismine tvarka, jei to reikalauja įstatymas (žr. ABTĮ 22 straipsnio 1, 2 ir 3 dalių normas). Įstatymai tiesiogiai reikalauja dar iki teismo spręsti administracinį ginčą, pavyzdžiui, Mokestinių ginčų komisijoje, Muitinės departamente prie Finansų ministerijos, Nacionalinėje žemės tarnyboje[332].

---

331 A. b. Nr. A-736-2002 // ATP (3), p. 71–75.

332 Kurį laiką privalomas pirminis ginčų nagrinėjimo subjektas buvo ir administracinių ginčų komisijos, būtent joms buvo skundžiamasi dėl informacijos nepateikimo laiku, neišsamios informacijos pateikimo ar atsisakymo pateikti informaciją ar oficialų dokumentą valstybinėse ir savivaldybių įstaigose (žr. Teisės gauti informaciją iš valstybės ir savivaldybių įstaigų įstatymo 14 straipsnį (Valstybės žinios, 2000, Nr. 10-236)). Naujoje šio įstatymo redakcijoje (Valstybės žinios, 2005, Nr. 139-5008) minėtos normos nėra.

Taigi būtent įstatyminis reglamentavimas yra kriterijus, leidžiantis spręsti apie ginčo ikiteisminę ar teisminę priklausomybę. Vadinasi, įstatymų kūrėjas privalo taip reglamentuoti administracinių ginčų santykius, kad suinteresuotas asmuo galėtų neklysdamas pasirinkti išankstinį (ikiteisminį) ar teisminį ginčo nagrinėjimo būdą.

5.4.4.2. Instituto norminį turinį koreguojanti Konstitucinio Teismo jurisprudencija

Pirmiausia galima nurodyti, kad ši Lietuvos administracinės teisės dalis tikslinama remiantis Konstitucinio Teismo doktrina apie asmens teisių ir laisvių teisminės gynybos universalumą. 1996 m. nagrinėtoje byloje Konstitucinis Teismas pabrėžė, kad demokratinėje valstybėje teismas yra pagrindinė institucinė žmogaus teisių ir laisvių garantija ir kad Konstitucijos 30 straipsnio pirmosios dalies nuostata *Asmuo, kurio teisės ar laisvės pažeidžiamos, turi teisę kreiptis į teismą* yra konstitucinis teisminės gynybos prioriteto ir universalumo principas[333]. Vėliau atskleisdamas šio principo turinį Teismas nurodė, kad Konstitucijos normos užtikrina asmens teisę turėti nepriklausomą ir nešališką ginčo arbitrą, kuris pagal Konstituciją ir įstatymus iš esmės išspręstų kilusį teisinį ginčą. Teismas pabrėžė, kad šią teisę turi kiekvienas asmuo ir jo pažeistų teisių gynyba teisme užtikrinama nepriklausomai nuo asmens teisinio statuso. Teisme asmenų pažeistos teisės ir teisėti interesai turi būti ginami nepriklausomai nuo to, ar jie tiesiogiai įtvirtinti Konstitucijoje, ar ne[334].

Šiomis doktrininėmis nuostatomis buvo remiamasi koreguojant, pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos krašto apsaugos sistemos organizavimo ir karo tarnybos įstatyme nustatytą skundo[335] teisės reglamentavimą.

KT Aukštesniojo administracinio teismo prašymu sprendė, ar neprieštarauja Konstitucijai minėto įstatymo 48 straipsnio 2 dalies nuostata, leidusi teisme ginčyti atleidimą iš profesinės karo tarnybos ar kario savanorio tarnybos, nutraukiant sutartį, tik tada, jei buvo pažeista teisės aktų nustatyta tokio atleidimo tvarka (žr. įstatymo 1999 m. liepos 7 d. redakciją // Valstybės žinios, 1999, Nr. 64-2069). Remdamasis minėtu teisminės gynybos principo aiškinimu, šioje byloje KT pabrėžė, – pagal Konstituciją įstatymų kūrėjas turi pareigą nustatyti tokį teisinį reguliavimą, kad visus ginčus dėl asmens teisių ir laisvių pažeidimo būtų galima spręsti teisme. Gali būti nustatyta ir ikiteisminė ginčų sprendimo tvarka, tačiau negalima nustatyti tokio teisinio reguliavimo, kuriuo būtų paneigta asmens, manančio, kad jo

---

[333] KT 1996 04 18 nut. // KTNiS (6), p. 74.

[334] KT 2000 05 08 nut. // KTNiS (14), p. 129–130.

[335] Administracinėje teisėje skundas apibrėžiamas kaip kreipimosi į kompetentingą instituciją, kad būtų išspręstas administracinis ginčas, forma (ABTĮ 2 straipsnio 20 dalis).

teisės ar laisvės buvo pažeistos, teisė ginti savo teises ar laisves teisme. Tuo remdamasis Teismas padarė išvadą, kad ginčijama įstatymo 48 straipsnio 2 dalies nuostata prieštarauja Konstitucijos 30 straipsnio 1 daliai[336].

Bendresniu doktrininiu požiūriu šiam administracinės teisės institutui reikšminga ir Konstitucinio Teismo jurisprudencija dėl valstybės tarnybos santykius reglamentuojančių teisės aktų konstitucingumo, turint omenyje, kad administraciniai ginčai paprastai kyla dėl valstybės tarnautojų, t. y. darbuotojų, atliekančių viešąjį administravimą, priimtų sprendimų (žr., pavyzdžiui, Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarime išdėstytus teiginius apie Konstitucijos garantuojamą asmens teisę į neteisėtais veiksmais padarytos materialinės ir moralinės žalos atlyginimą, įskaitant ir teisminį žalos išieškojimą, apie būtinumą atlyginti asmeniui padarytą materialinę ir moralinę žalą kaip konstitucinį principą, į kurį būtina atsižvelgti teisės kūrimo veikloje[337]).

Pateikti konstitucinių bylų pavyzdžiai įrodo, kad įstatymų kūrėjui tenka pareiga kurti tokią pozityviąją administracinių ginčų teisę, kuri viešojo valdymo santykiais susijusiems asmenims sudarytų tinkamas galimybes pasinaudoti ikiteismine ar teismine pažeistų teisių ir laisvių gynyba. Pastebėtina, kad nustatyta privaloma ikiteisminio administracinių ginčų sprendimo tvarka nepažeidžia Konstitucijos 30 straipsnio 1 dalies normos, nes asmeniui nėra užkertamas kelias kreiptis į administracinį teismą, ikiteisminei institucijai priėmus jo netenkinantį sprendimą.

Taigi administracinių ginčų santykius reglamentuojančių normų įgyvendinimas turi būti paremtas atitinkamomis institucinėmis (materialinėmis) garantijomis, antraip šios normos gali likti deklaratyvios. Konstitucinis Teismas yra pabrėžęs, kad asmens teisės turi būti ginamos ne formaliai, o realiai ir veiksmingai[338]. Apie kai kurias šio principinio reikalavimo įgyvendinimo problemas rašoma knygos II.10.2 skyriuje.

Apibendrinimai ir išvados

1.

Dabarties Lietuvos administracinė teisė išsiplėtojo į socialinį reiškinį, kurio objektyvųjį turinį sudaro pozityviosios teisės normos, teisės principai ir valstybės bei savivaldybių institucijų teisėkūros rezultatus aiškinantys ir veiksmingai koreguojantys teismų sprendimai. Tuo ji iš esmės skiriasi nuo

---

336 KT 2002 07 02 nut. // KTNiS (19), p. 6–14.
337 KTNiS (23), p. 206.
338 KT 2000 05 08 nut. // KTNiS (14), p. 130.

teisės nedemokratinio režimo šalių, kur prioritetas teikiamas valstybės sukurtiems teisės aktams ir ignoruojamos prigimtinės teisės mokyklos doktrinų vertybinės nuostatos.

2.

Siauruoju pozityvistiniu požiūriu administracinės teisės paskirtį nusako teisės aktais įtvirtinti draudimai, įpareigojimai ir leidimai viešųjų santykių subjektams. Platesniuoju požiūriu šį viešosios teisės posistemį skiria nuostata kurti socialiai teisingą ir protingą žmogaus ir viešosios administracijos santykių reguliavimą, o dar platesniu požiūriu – užtikrinti tinkamą valstybės institucijų sąrangą, funkcionavimą, visuomenės grupių, asmenų interesų derinimą, siekiant visuomenės ir valstybės klestėjimo. Tai įprasmina valstybės teismų valdžią, konstituciškai ir įstatymais įgaliotą daryti veiksmingą įtaką pozityviosios teisės kūrimui, šalinti įstatymų ir poįstatyminių teisės aktų spragas.

3.

Mokslo šaltiniuose administracinė teisė kartais nepakankamai tiksliai apibūdinama kaip savarankiška teisės šaka. Galima kalbėti apie administracinės teisės vietą valstybės teisės sistemoje, sąlygiškai apibrėžiamą reglamentuojamų valdymo santykių individualiu moksliniu identifikavimu, tačiau bet kurį demokratinės valstybės teisės posistemį pirmiausia nulemia konstitucijos principų ir normų įgyvendinimo poreikis. Dėl to administracinės teisės reikalingumą paaiškina ne abstraktus jos savarankiškumo požymis, o greičiau ***konstitucinės tarnybinės paskirties*** kategorija.

4.

Didelė viešųjų santykių įvairovė ir persipynimas trukdo griežtai apibrėžti administracinės teisės ribas. Anksčiau mokslo pabrėžtasis teisės šakos objektas nėra esminis jos sampratos pamatas. Todėl studijuojant teisę svarbiau ne akademiškai tiksliai išmokti administracinės teisės reguliavimo dalyką, o suvokti objektyvias jos sąsajas su konstitucine teise ir kitomis teisės šakomis. Šiuos teiginius nederėtų suprasti pažodžiui ar kaip raginimą visai apeiti administracinės teisės reguliavimo dalyko klausimą, nes jį suvokti būtina siekiant atskirti administracinius teisinius santykius nuo civilinių ar darbo santykių, t. y. nustatant ginčo teismingumą.

5.

Administracinės teisės pozityvųjį turinį sudaro teisės normos – įstatymo įgaliotų valstybinių ir vietos savivaldos institucijų nustatytos bendrosios elgesio taisyklės, neturinčios individualių adresatų ir realiems santykiams dažniausiai taikomos neapibrėžtai.

6.

Ne tik draudžiamųjų ir įpareigojamųjų, bet ir dispozityviųjų (įgalinamųjų) normų bei rekomendacinių aktų buvimas liudija esant kelis administracinei teisei būdingus viešųjų santykių reguliavimo metodus – imperatyvųjį, dispozityvųjį, rekomendacinį. Tai neatitinka mokslo kartais deklaruojamo „griežtos administracinės teisės“ įvaizdžio. Taip pat nereikia pamiršti atgalinio ryšio *valdžia←žmogus*: asmuo turi teisių, o viešojo administravimo subjektas – įsipareigojimų asmens atžvilgiu.

7.

Pozityviąją administracinę teisę sudarančios normos išreiškiamos teisės aktais, priimant ir oficialiai skelbiant viešajam valdymui skirtus įstatymus ir poįstatyminius norminius aktus. Pastarieji yra įstatymų konkretinimo (įgyvendinamieji) aktai, kitaip dar vadinami norminiais administraciniais aktais, dėl tokios paskirties neturintys prieštarauti įstatymams.

8.

Administracinės teisės normų sistemos požiūriu skiriama materialioji ir proceso teisė. Administracinio proceso teisinį turinį sudaro ginčų sprendimą reglamentuojančios normos. Administracinių procedūrų normos įgyvendina materialiosiomis normomis nustatytus viešųjų santykių subjektų įgaliojimus, teisinius įpareigojimus, teises ir pareigas. Materialioji administracinė teisė dalijama į bendrąją ir specialiąją. Pirmuoju atveju tai reglamentavimas, nustatantis, pavyzdžiui, viešojo administravimo subjektų kompetenciją, valstybės tarnautojų statusą, valdymo aktų teisėtumo sąlygas. Specialiąją administracinės teisės dalį įkūnija finansų ir mokesčių teisė, ekologinė teisė, statybos teisė ir kiti administracinės teisės pošakiai. Jų apibūdinimas moksle pasitaikančiu „savarankiškų teisės šakų“ terminu nėra tikslus dėl pošakius sudarančių normų ir reguliavimo metodų administracinio (valdingo) pobūdžio. Finansų, ekologinė teisė ir kitos teisės šakos nuo administracinės teisės atsiskyrė, yra atskirai dėstomos ir mokslo tyrinėjamos ne dėl kokios nors naujos reguliavimo kokybės, o veikiau dėl išskirtinio (augančio) valstybės dėmesio socialiniu ir ekonominiu požiūriu itin reikšmingomis valdymo sritims – aplinkosaugai, mokesčiams ir pan.

9.

Administracinės teisės bendrosios dalies vidinė sandara, t. y. jos normų grupavimas aiškintinas *oficialiuoju (teisės aktų sisteminimo)* ir *jurisprudenciniu (moksliniu)* aspektais. Administracinę teisę sudarančios normos, palyginti menkai susistemintos kaip kodifikuoti Lietuvos Respublikos teisės aktai, jurisprudenciškai skirstomos į institutus, atskleidžiančius šio teisės posistemio vidinę struktūrą ir nustatančius pozityviosios teisės akademinių studijų apimtį.

10.

Pozityviosios administracinės teisės institutus sudaro Seimo, Vyriausybės, kitų teisėkūros subjektų priimtų ir paskelbtų normų grupės. Platesniuoju moksliniu požiūriu institutai tyrinėjami atsižvelgiant į Lietuvos teismų valdžios aktus, kuriais pozityvioji teisė veiksmingai keičiama – šalinamos bendrųjų teisės principų neatitinkančios administracinių įstatymų ir poįstatyminių aktų normos.

11.

Be tradicinių viešosios administracijos įtvirtinimo, valstybės tarnybos, administracinės veiklos institutų, demokratinės valstybės administracinės teisės sistema apima viešųjų administravimo paslaugų reglamentavimą, tuo būdu įgyvendindama informacijos, viešosios valdžios kritikos ir kitas konstitucines asmenų teises bei laisves. Tai keičia dar ir šiandien moksle vyraujantį požiūrį į administracinę teisę tik kaip į vienašališkų valdingų reikalavimų ir baudimų metodu grindžiamą teisės posistemį.

12.

Pozityvioji administracinė teisė įgyvendinama mokslo literatūroje nurodomais jos normų laikymosi, vykdymo, panaudojimo ir taikymo būdais. Visais atvejais tai susiję su administracinių teisinių santykių kategorija, bet nevienodai. Administracinės teisės normų laikymasis, jurisprudenciškai apibrėžiamas kaip pozityviosios teisės nustatytų elgesio taisyklių absoliutus paisymas, nesukuria realių teisinių santykių, suprantama, nenumatyta ir valstybės reakcija (prievarta), taigi nekyla administracinių ginčų. Tai tarsi *abstraktūs* asmens ir valstybės teisiniai ryšiai, susidarantys dėl to, kad valstybė tuos ar kitus viešuosius santykius siekia reglamentuoti administracinius draudimus nustatančiomis įstatymų normomis.

13.

Realūs (konkretieji) teisiniai santykiai susiklosto esant teisėje nurodytoms aplinkybėms – juridiniams faktams, pavyzdžiui, kai nepaisoma teisės normų nustatytų draudimų, įpareigojimų ar, tarkim, asmuo prašo viešojo administravimo subjekto informacijos. Juridiniai faktai asmens ir valstybės ryšiams bei pačios viešosios administracijos subjektų bendravimui suteikia konkrečių teisių ir pareigų pavidalą. Netinkamas šių teisių įgyvendinimas ar pareigų nevykdymas sukeltų individualų administracinį ginčą, įstatymais įgaliotų valstybės institucijų išsprendžiamą administracinio proceso ir procedūrų tvarka.

14.

Teisinių santykių kategorijos mokslines ir akademines studijas įprasmina jų taikomasis pobūdis. Žinios apie teisinio santykio elementus – subjektą, objektą ir turinį – pritaikomos sprendžiant dėl konkretaus administracinio

ginčo (bylos) priskirtinumo administraciniam ar bendrosios kompetencijos teismui ir kitais atvejais.

15.

Seimo, Vyriausybės ir kitų teisėkūros subjektų kuriamos teisės normos galėtų būti vienintelis reikšmingas tyrinėjimo objektas tik tuo idealiuoju atveju, jei administracinė teisė būtų kuriama kaip socialinio teisingumo požiūriu nepriekaištinga teisinė substancija, išvengianti reguliavimo tendencingumo, neišsamumo, painumo ir kitokių spragų. Kadangi dėl siaurų privačių interesų, lobizmo įtakos, neretai – ir dėl teisės kūrėjų atsainaus požiūrio teisinga ir tobula administracinė teisė kol kas tėra vizija, svarbus konstitucinių principų, t. y. valstybės konstitucijoje įtvirtintų teisėkūros ir pozityviųjų normų taikymo imperatyvų klausimas.

16.

Sąvoka *administracinės teisės principai* yra sąlygiška, nes šis teisės posistemis dažniausiai remiasi prigimtinės teisės doktrinos vertybinėmis nuostatomis, įtvirtintomis galiojančioje Lietuvos Respublikos Konstitucijoje ir atskleidžiamomis Konstitucinio Teismo jurisprudencinėmis pastangomis. Kai kurie principai (taisyklės) vis dėlto artimesni administracinei teisei, pavyzdžiui, subsidiarumas, tarnybinis bendradarbiavimas ar įstatymų netikslumų aiškinimas mokesčių mokėtojo naudai. Pastarieji principai įtvirtinami įstatymuose, jie gali būti įstatymų kūrėjo keičiami, dėl to netapatintini su konstituciniais principais ir neturi šiems prieštarauti.

17.

Šiuolaikinę administracinę teisę aprašanti literatūra šios teisės srities principų klausimo arba iš viso vengia, arba aiškina siaurai, tik kaip pagrindines vertybines nuostatas, kuriomis grindžiamas viešasis valdymas (administravimas) ir valstybės tarnybos institutas. Toks principų vaizdavimas nepakankamai atskleidžia jų galimybes. Tikrovėje principų taikymo sfera daug platesnė: tai ir pačią administracinės teisės kūrybą orientuojantys, šią teisę sudarančių pozityviųjų normų peržiūrai veiksmingai pasitarnaujantys, ir profesionalų, teisingą teisės taikymą lemiantys pradai.

18.

Administracinei teisei reikšmingi principai gali būti jurisprudenciškai grupuojami: tai patogesnis būdas šios teisės šakos studijoms, nei principus pateikti „iš eilės“. Šiuo požiūriu skirtini teisėkūros, teisės tobulinimo, teisingo pozityviosios teisės taikymo ir viešosios administracinės veiklos principai. Žinoma, toks principų skirstymas yra sąlygiškas, nes jie dažnai persipina, kartojasi.

19.

Administracinės teisės principų jurisprudencinis sisteminimas leidžia įžvelgti pagrindines jų funkcijas:

1) pozityviosios teisės optimizavimą, reiškiantį:
   a) teisės kūrėjų priedermę nenukrypstamai remtis socialinio teisingumo, sąžiningumo, objektyvumo ir atsakingo požiūrio, taip pat protingumo kriterijais;
   b) teismams sudaromą galimybę veiksmingai revizuoti pozityviąją teisę šalinant teisėtumo ir teisingumo požiūriu netinkamas normas ir pildant administracinės teisės įstatymų spragas;
2) tinkamą pozityviosios teisės taikymą, remiantis daugiausia principais *lex retro non agit, non bis in idem*, taip pat proporcingumo nuostata ir protingumo kriterijumi;
3) tinkamo viešojo administravimo funkciją, įgyvendinamą taikant įstatymų nustatytus valstybės tarnautojų elgesio standartus.

20.

Dabarties Lietuvos administracinės teisės turinį, be pozityviojo reguliavimo, sudaro šalies teismų valdžios aktai. Konstitucinis Teismas, spręsdamas *inter alia* dėl administracinę teisę sudarančių įstatymų ir šiam teismui priskirtų tirti poįstatyminių aktų konstitucingumo ir teisėtumo, formuluoja oficialią konstitucinę doktriną. Šiuo teisės šaltiniu vadovaujasi bylas nagrinėjantys Lietuvos teismai. LVAT aktai į dabarties administracinės teisės sampratos turinį įsilieja dėl to, kad šio teismo biuletenyje paskelbtuose sprendimuose, nutarimuose ir nutartyse esantys įstatymų ir kitų teisės aktų taikymo išaiškinimai yra privalomi teismams, valstybinėms ir kitoms institucijoms, taip pat asmenims, taikantiems tuos pačius įstatymus ir kitus teisės aktus.

21.

Pozityviajai administracinei teisei Lietuvos teismų aktai daro įtaką ir kaip „negatyvioji teisėkūra“, nes teismų baigiamuosiuose aktuose nurodoma, kurios įstatymų ir poįstatyminių teisės aktų normos neatitinka konstitucinių principų ir dėl to turi būti pašalintos iš teisės normų sistemos ir netaikomos viešojo valdymo teisiniams santykiams.

II.

Valdymo aktai ir jų ginčijimas

1.

Valdymo aktų samprata ir tipologija

Viešasis valdymas – tai konkreti kasdienė, akivaizdi ar mažiau pastebima administravimo įgaliojimų turinčių valstybinių ir vietos savivaldos institucijų, įstaigų, jų pareigūnų veikla. Ji apibrėžiama įvairiais jurisprudenciniais terminais, skiriant administracinės veiklos formas[339], viešosios administracijos funkcijas[340], valdymo aktus[341]. Galima teigti, kad nėra principinio reikalo vienodinti viešąjį valdymą apibūdinančią terminologiją; svarbiau yra nagrinėti, kokiais veiksmais daroma įtaka valdymo santykių dalyvių elgsenai, jų konstitucinių ir kitų teisių bei laisvių įgyvendinimui, ir kokios yra teisėje nustatytos galimybės ginčyti viešojo administravimo sprendimus, jei abejojama jų teisėtumu ar teisingumu (pagrįstumu).

Viešojo valdymo aktų grupavimas. Administravimo tikslų ir uždavinių įvairovė suponuoja skirtingus valdymo veiksmus. Kokie laikytini tipiškais ir geriausiai atspindinčiais valdymo reiškinio turinį? Pagal valdymo ***tikslus*** skirtini šių tipų aktai:

1) *valdymo aktai*, priimami ir skelbiami siekiant įgyvendinti įstatymus ir kitus teisės aktus. Žinoma, kad įstatymai įgyvendinami Vyriausybės ir kitų valstybinių institucijų priimamais aktais, Vyriausybės nutarimai – ministerijų ir žemesnio pavaldumo įstaigų aktais, savivaldybių tarybų sprendimai – savivaldybės administracijos direktoriaus įsakymais ir kt. Šio tipo aktais atliekama administracinio reglamentavimo funkcija;

2) ***individualūs teisės aktai***, įgyvendinantys administracinės teisės taikymo funkciją;

---

[339] Tai būdinga rusų administracinei jurisprudencijai. Tokiu atveju paprastai būna skiriamos teisinės (turinčios teisinių padarinių) ir neteisinės valdymo formos. Štai D. Bachrachas prie teisinių valdymo formų priskiria valdymo teisinių aktų leidimą, sutarčių sudarymą, kitus teisinę reikšmę turinčius veiksmus. Kaip organizacines, t.y. neteisines valdymo formas jis nurodo pasitarimus, patikrinimus, gerosios patirties skleidimą, prognozių, programų, metodinių rekomendacijų rengimą ir kt. Šis mokslininkas skiria ir materialias technines valdymo formas – raštvedybą (dokumentų registravimą, forminimą, dauginimą, išsiuntimą), informacijos apdorojimą ir pan. (žr. Bachrach D. Administrativnoje pravo. – Moskva, 1997, p. 125, 126). Iš esmės pagal tokį modelį valdymo veiklos turinys atskleidžiamas ir vadovėlyje „Lietuvos administracinė teisė. Bendroji dalis", p. 478–482.

[340] Ši terminologija vartota: A. Andruškevičius. Administracinės teisės principai ir normų ribos, p. 72–84.

[341] Žr., pavyzdžiui, H. P. Bull. Allgemeines Verwaltungsrecht. 5., völlig neubearbeitete Auflage. – Heidelberg, 1997, p. 213–268.

3) *administracinės kontrolės aktai*. Šios kontrolės paskirtis – nustatyti (konstatuoti), ar viešųjų santykių subjektai veikia pagal teisės įtvirtintas elgesio taisykles. Kontroliuojama audito, administracinės priežiūros būdais ar prevencinio pobūdžio veiksmais (pavyzdžiui, policijos pareigūnai stebi didesnės rizikos asmenų elgesį). Atskleidus teisei priešingą asmenų elgesį administracinės kontrolės veiksmai dažniausiai įforminami protokolu, ataskaita. Šie dokumentai nelaikytini individualiais teisės aktais ir nesukelia asmenims teisinių padarinių, jie yra būsimo represinio sprendimo priėmimo procedūros dalis;
4) *administracinio poveikio (represiniai) aktai*. Tokio valdymo tikslas – teisės aktų apibrėžtais kardomosios veiklos būdais reaguoti į neteisėtus administracinės teisės subjektų veiksmus, – juos nutraukti ir (arba) sudaryti sąlygas taikyti įstatymuose numatytas sankcijas.

Viešojo valdymo aktus galima grupuoti ir kitaip – pagal *raiškos būdą*:

1) turintys *dokumento* (rašytinę) formą ir atitinkamą nutarimo, dekreto, įsakymo, sprendimo, potvarkio, pavedimo ar kokį kitą titulą;
2) dokumentu neįforminami valdymo veiksmai, kaip antai draudžiamoje vietoje stovinčios transporto priemonės nuvežimas, žodiniai pareigūnų paliepimai, fizinė prievarta teisės pažeidėjui (pavyzdžiui, koviniai imtynių veiksmai, šaunamojo ginklo panaudojimas). Rašytine dokumento forma neišreiškiamas ir *konkliudentinis valdymas* – eismo reguliavimas, aptveriamosios juostos, specialūs užtvarai viešųjų renginių metu ir kt.

Pateiktoji tipologija atspindi valdymo teisinių santykių *subordinacijos* principą: rašytiniai aktai ir kiti valdymo veiksmai grindžiami organizaciniu ar administraciniu santykio šalių tarpusavio pavaldumu[342]. Dėl jo piliečiai, kiti Lietuvoje esantys asmenys, patys viešojo administravimo subjektai turi paisyti įstatymų apibrėžto elgesio nuostatų, priešingu atveju gresia sankcijos – administracinės nuobaudos paskyrimas, atleidimas iš valstybės tarnybos ir pan. Šiuo atžvilgiu viešojo valdymo aktus galima apibrėžti kaip *subordinacijos principu grindžiamus Lietuvos viešosios administracijos subjektų rašytinius dokumentus ar veiksmus, kuriais įgyvendinant įstatymus, kitus teisės aktus, nustatomos reikalaujamo ar leidžiamo asmenų elgesio taisyklės, kontroliuojama, kaip šių taisyklių laikomasi, reaguojama į viešojo valdymo santykių pažeidimus.*

---

[342] Organizacinio ir administracinio pavaldumo jurisprudencinė samprata pateikta knygos I.4.1.7.4 skirsnyje. Apie tai rašoma ir knygos autoriaus publikacijoje, žr.: Teisė: Mokslo darbai, t. 42, 2002. P. 12, 13; taip pat: A. Andruškevičius. Administracinės teisės principai ir normų ribos, p. 104, 105.

Įstatymais nustatytos viešosios administracinės veiklos aktų tipologija nebūtų pakankamai išsami be šioje knygoje jau minėtos (Įvado 3 poskyris. I.5.4.2.5 skyrius) *administracinių paslaugų* funkcijos. Tai tokie viešojo administravimo subjektų veiksmai, kurie nėra klasikiniai (pavaldumu remiami) valdymo aktai, bet demokratinėje visuomenėje jie yra būtini įgyvendinant valstybės konstitucijos garantuojamas žmogaus teises ir laisves. Antai kritikuojantys valstybės įstaigų ir pareigūnų darbą ir skundžiantys jų sprendimus (K 33 straipsnio 2 dalis) piliečiai nustatyta tvarka priimami viešojo valdymo institucijose bei įstaigose[343], jų prašymai ir skundai ištiriami ir į juos turi būti atsakoma per nustatytą terminą. Piliečiams laiduota peticijos teisė (K 33 straipsnio 3 dalis) įgyvendinama Seimo, Vyriausybės ir savivaldybių institucijų sprendimais pagal peticijų komisijų išvadas[344]. Dabartinės Lietuvos Respublikos Konstitucijos principinės nuostatos, kad ***žmogui neturi būti kliudoma ieškoti, gauti ir skleisti informaciją bei idėjas*** (25 straipsnio 2 dalis), ***pilietis turi teisę įstatymo nustatyta tvarka gauti valstybės įstaigų turimą informaciją apie jį*** (25 straipsnio 5 dalis), nustato tokius Lietuvos viešosios administracijos veiksmus, kuriais suinteresuotam asmeniui teikiama jo prašoma informacija[345], išskyrus įstatymų specialiai numatytus atvejus[346].

Prie pavaldumu negrindžiamo valdymo priskirtini ir vadinamieji *sankcionavimo aktai* – registravimas, licencijos, leidimai, sertifikavimas, patentai, atestatai, ūkinės veiklos sąlygų tvirtinimas ir pan. Jais valstybinės ar savivaldybių institucijos įteisina specifinį fizinių ar juridinių asmenų statusą, duoda oficialią, t. y. valstybės, sankciją šiems teisės subjektams veikti. Pabrėžtina, kad šio pobūdžio valdymas, viena vertus, būdamas tarsi valstybės (savivaldybės) paslauga verslo subjektams (tarkim, registruojant jų turimas įmones), tam tikrų profesijų žmonėms (pavyzdžiui, sertifikuojama medicinos paslaugų teikimo veikla) ar šiaip piliečiams (kaip antai mėgėjiškos žūklės leidimai), kartu reiškia ir šios veiklos teisėtumo ar kokybės (sertifikavimo atveju) kontrolę (žr. knygos I.5.4.2.5 poskyrį). Tačiau ji skiriasi nuo įprastinės administracinės kontrolės, atliekamos vienašališku administ-

---

343 Žr. Viešojo administravimo įstatymo (Valstybės žinios, 1999, Nr. 60-1945, nauja red.: Valstybės žinios, 2006, Nr. 77-2975) III skirsnį „Administracinė procedūra", taip pat Vyriausybės 2002 m. rugsėjo 25 d. nutarimu Nr. 1491 patvirtintą Piliečių ir kitų asmenų aptarnavimo viešojo administravimo ir kitose institucijose pavyzdinę tvarką // Valstybės žinios, 2002, Nr. 95-4105, antraštės pakeitimai: Valstybės žinios, 2006, Nr 60-2134).

344 Peticijų įstatymo 2 straipsnio 5 dalis (Valstybės žinios, 1999, Nr. 66-2128).

345 Žr. Teisės gauti informaciją iš valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų įstatymą // Valstybės žinios, 2000, Nr. 10-236, nauja red.: Valstybės žinios, 2005, Nr. 139-236.

346 Įslaptinta informacija apibrėžiama Valstybės ir tarnybos paslapčių įstatymo 2 straipsnio 1 dalies normoje (Valstybės žinios, 1999, Nr. 105-3019, nauja red.: Valstybės žinios, 2004, Nr. 4-29).

navimo subjekto sprendimu: dėl sankcionavimo aktų suinteresuoti asmenys patys kreipiasi į atitinkamas valstybines ar savivaldybių institucijas (pareigūnus)[347].

Taigi galima teigti, kad viešojo valdymo aktai yra plačiai taikoma Lietuvos administracinės teisės kategorija, apimanti ir pavaldumu grindžiamus rašytinius dokumentus, prevencinius bei kardomuosius veiksmus, ir konstitucinių asmens teisių realaus įgyvendinimo poreikiu paremtus administracinių paslaugų teikimo sprendimus.

2.

Valdymo ir administracinės teisės taikymo aktai

Dalis valdymo sprendimų gali būti laikomi teisės taikymo aktais. Tai būdinga individualaus pobūdžio administraciniams sprendimams, t. y. valdymo subjekto priimamiems rašytiniams aktams, kuriais įgyvendinami valdymo įgaliojimai. Šiuo atveju viešosios administracijos subjektas pasiremia įstatymo norma, suteikiančia jam teisę priimti valdymo sprendimą dėl individualios teisinės situacijos, pavyzdžiui, išleisti įsakymą priimti asmenį į valstybės tarnybą pagal Valstybės tarnybos įstatyme nustatytą reguliavimą. Taigi savo individualiu sprendimu valdymo subjektas įgyvendina (taiko) konkrečią įstatymo normą ar normas. Pozityviojoje teisėje toks individualus administracinis aktas apibrėžiamas kaip vienkartinis teisės taikymo aktas, skirtas konkrečiam asmeniui ar nurodytai asmenų grupei (VAĮ 2 straipsnio 9 dalis)[348].

Teisės taikymo akto samprata apima ir tokius rašytinius dokumentus, kuriais įgyvendinama teisingumo funkcija, įstatymų nustatytais atvejais atliekama kurio nors viešosios administracijos subjekto, tarkim, policijos ar Valstybės sienos apsaugos tarnybos pareigūno. Antai priimant nutarimą skirti teisės pažeidėjui administracinę nuobaudą įgyvendinama (t. y. taikoma konkrečiam atvejui) teisės pažeidimą atitinkanti ATPK Specialiosios dalies norma.

Kita teisės taikymo aktų rūšis – *administracinė sutartis*, savo esme ir vykdymo būdu besiskirianti nuo vienašališkai priimamų valdymo spren-

[347] Tai išplečia šiuolaikinės administracinės teisės objekto ribas ir socialinę paskirtį nuo „valstybinio valdymo“ teisės iki asmens, visuomenės ir valstybės viešųjų interesų apsaugos ir derinimo teisės (apie tai: A. Andruškevičius. Administracinės teisės principai ir normų ribos, p. 40–49).

[348] Mokslo literatūroje šis apibrėžimas kritikuojamas kaip neteikiantis galimybių skirti norminius valdymo aktus nuo teisės taikymo aktų (žr. S. Šedbaras. Administracinio proceso teisinio reglamentavimo problemos Lietuvos Respublikoje, p. 121).

dimų. Administracinių sutarčių problematiką savo monografijoje plačiau yra aptaręs S. Šedbaras[349].

3.

Valdymo aktas ir teisės normų aiškinimo aktas

Teisės teorijos literatūroje skiriami interpretuotų teisės normų aktai, kuriuos priima teisės normą aiškinanti institucija[350]. Administracinės teisės aiškinimas – tai teisės subjektų (valstybės institucijų, organizacijų, pareigūnų) intelektualinė veikla siekiant išsiaiškinti administracinės normos tikrąją prasmę ir paaiškinti ją kitiems subjektams. Šiuo atveju tai būtų veiksmas, kai interpretuotojas, pats išsiaiškinęs teisės normą, dar raštu arba žodžiu paaiškina ją kitiems teisės subjektams[351]. Ar toks teisės aiškinimo aktas laikytinas viešuoju valdymu? Plačiuoju požiūriu teisės normų aiškinimo aktą galima būtų laikyti *specifine* valdymo forma tada, jei teisės aiškinimo funkciją viešojo administravimo subjektui numatytų įstatymas.

Pavyzdžiui, Vidaus reikalų ministerijos sekretorė 1999 m. sausio 26 d. raštu Nr. 1/222 vidaus reikalų sistemos padalinių vadovams išaiškino Vyriausybės 1991 m. balandžio 12 d. nutarimu Nr. 127 patvirtintų Socialinių garantijų teikimo policijos ir kitų vidaus reikalų įstaigų pareigūnams nuostatų 21 punkto normos dėl išeitinės pašalpos mokėjimo taikymą. Apeliacine tvarka spręsdamas dėl šio išaiškinimo teisėtumo, LVAT konstatavo, kad jokie galioję teisės aktai nenumatė ir nenustatė Vidaus reikalų ministerijos administracijos vadovo – ministerijos sekretoriaus teisės aiškinti Vyriausybės nutarimus ir duoti šiais klausimais privalomus nurodymus. Teismas padarė išvadą, kad minėtas aktas viešojo administravimo subjekto buvo priimtas peržengiant jo kompetencijos ir nustatytų funkcijų ribas [352].

Galiojantys Lietuvos Respublikos įstatymai teisės aiškinimo aktui nesuteikia teisės akto galios, t. y. aiškinimo aktas paprastai nesukelia teisinių padarinių[353]. Teisės aktų normų aiškinimas dažniausiai yra konsultavimo

---

[349] S. Šedbaras. Administracinio proceso teisinio reglamentavimo problemos Lietuvos Respublikoje, p. 122–124.

[350] A. Vaišvila. Teisės teorija, p. 245.

[351] Lietuvos administracinė teisė. Bendroji dalis, p. 184.

[352] A. b. Nr. I 11-3-01/2001 // ATP (1), p. 28–31.

[353] Kai kurios išimtys išplaukia iš LVAT jurisprudencijos, pavyzdžiui, kai kuriais atvejais Valstybinės mokesčių inpekcijos išaiškinimas gali sukelti teisinių padarinių (žr., pavyzdžiui, LVAT 2002 11 29 sprendimą a. b. Nr. I12-22/2002). Rengiamas ir Mokesčių administravimo įstatymo pakeitimo projektas, pagal kurį asmuo atleidžiamas nuo pareigos mokėti baudą, jei ji buvo paskirta remiantis klaidinga Valstybinės mokesčių inspekcijos konsultacija

forma, kurią taiko daugelis viešojo administravimo subjektų. Suteikta konsultacija arba nuomonė nevertintina pagal teisėtumo ar pagrįstumo kriterijus, skirtingai nei individualus administracinis teisės aktas. Galima manyti, kad jei konsultacijų teikimas yra viena iš viešojo administravimo subjekto funkcijų[354], o asmuo prašo paaiškinti tam tikrus klausimus, tai subjekto atsakymas vertintinas pagal išsamumo kriterijų – ar suteikta informacija yra išsami, ar atsakyta į visus klausimus.

4.

Sprendžiamasis valdymas ir konstatuojamieji (rekomendaciniai) bei informaciniai aktai

Būtina skirti valdymą, keliantį teisinių padarinių asmenims, kuriems jis taikomas, ir tokius viešosios administracijos aktus, kurie šiuose aktuose minimiems asmenims nesukuria konkrečių teisių ir pareigų.

Antai pareiškėjas UAB „Mabilta" apygardos administracinio teismo prašė panaikinti Vilniaus miesto savivaldybės administracijos Miesto plėtros departamento Nuolatinės statybos komisijos išvadą nepritarti minėtos bendrovės prašymui išduoti statybos leidimą. Apeliacine tvarka nagrinėdamas administracinį ginčą LVAT konstatavo, kad komisijos išvada išduoti ar neišduoti statybos leidimą yra rekomendacinio pobūdžio ir ABTĮ taikymo prasme negali būti priskiriama prie individualių teisės aktų, nes ji savaime nesukelia joje nurodytam asmeniui konkrečių teisių ir pareigų. Komisijos išvada ir joje nurodytos rekomendacijos (pasiūlymai) skirti tam, kad juos įvertintų turintis teisę išduoti statybos leidimą subjektas. Teismas konstatavo, kad dėl šių priežasčių minėta išvada negali būti laikoma ABTĮ nustatyta tvarka skundžiamu teisės aktu[355].

Taigi konstatuojamojo pobūdžio aktų (išvadų, raštų ir kitokių pavadinimų dokumentų) išskyrimas turi tą praktinę reikšmę, kad jie negali būti savarankiškai, t. y. atskirai nuo kitų valdymo aktų, ginčijami teisme (išsamiau žr. knygos II.10.3.7. poskyrį).

Skirtini ir vadinamieji *informaciniai* viešojo administravimo subjektų aktai.

Antai pareiškėja A. T. prašė Klaipėdos miesto savivaldybės merą priimti sprendimą dėl piniginės kompensacijos už jos nekilnojamąjį turtą, numatytą paimti visuomenės poreikiams. Į šį prašymą buvo atsakyta savivaldybės

[354] Konsultacija yra informacijos teikimas – viena iš VAĮ nustatytų administracinių paslaugų (2 straipsnio 17 dalis, 15 straipsnio 1 dalies 3 punktas).

[355] A. b. Nr. A11-130/2005 – ATP (7), p. 185–191.

administracijos pareigūno raštu, kuriuo pareiškėja buvo informuota, kad VSĮ neįgalioja savivaldybės mero priimti sprendimą išmokėti piniginę kompensaciją už visuomenės poreikiams paimamą nekilnojamąjį turtą – žemę (tai apskrities viršininko kompetencija – *aut.*). Šiame rašte savivaldybės administravimo subjektas tik išdėstė poziciją, kokiomis sąlygomis savivaldybė sutiktų atlyginti už paimamą žemę[356].

Taigi informaciniai raštai nėra sprendžiamieji viešojo valdymo aktai, jie nedaro poveikio asmenų teisėms ir yra tarsi tarpinė grandis galutiniai nusprendžiant dėl asmens (pareiškėjo) teisių ir įstatymo ginamų interesų įgyvendinimo.

Pabrėžtina, kad informaciniai raštai netapatintini su norminio pobūdžio valdymo aktais, turinčiais rašto titulą (žr. knygos II.7.3.1.2 skirsnį).

Čia dera pastebėti ir tokį dalyką. Administracinių ginčų praktikoje yra atvejų, kai administravimo subjekto priimtas dokumentas kvalifikuojamas kaip *raštas*, t. y. sprendimas, nekeliantis asmeniui teisinių padarinių, nors iš tikrųjų pagal savo turinį jis yra individualus teisės aktas, kuris gali būti ginčijamas ir panaikintas ABTĮ nustatyta tvarka.

Antai pareiškėjas B. M. Vilniaus apygardos administracinio teismo prašė panaikinti Vilniaus rajono savivaldybės administracijos sprendimą, kuriuo minėtam asmeniui buvo neigiamai atsakyta dėl detaliojo plano rengimo. Teismas B. M. skundo dalies dėl ginčijamo savivaldybės administracijos sprendimo panaikinimo netenkino ir nurodė, kad šis sprendimas nėra teisės aktas, o tik raštas, kuriuo atsisakoma patenkinti pareiškėjo prašymą dėl detaliojo plano.

Apeliacinėje ginčo byloje LVAT konstatavo: „Nors aptariamasis dokumentas ir neatitinka reikalavimų, keliamų individualiam administraciniam sprendimui (VAĮ 8 straipsnis), tačiau jo turinys suponuoja išvadą, kad besikreipusiam asmeniui nustatyta privaloma elgesio taisyklė – draudimas rengti detalųjį planą, kol nebus parengtas bendrasis planas. Šiuo atveju taikytinas turinio viršenybės prieš formą principas, todėl pirmosios instancijos teismo argumentacija, kad aptariamasis dokumentas yra raštas, nepagrįsta <...>. Neigiamas atsakymas į konkretų prašymą sukelia teisines pasekmes." Tuo remdamasis LVAT padarė išvadą, kad pareiškėjas B. M. Vilniaus rajono savivaldybės administracijos 2005 m. spalio 11 d. atsakymą „Dėl detaliojo plano rengimo" pagrįstai skundžia kaip individualų teisės aktą[357].

---

[356] A. b. Nr. A^2-947/2006 // ATP (9), p. 202–206.

[357] LVAT 2006 06 01 nut. a. b. Nr. A^{17}-1114/2006.

5.

Viešojo valdymo aktų adresatai

5.1.

Piliečiai, užsieniečiai, juridiniai asmenys

Piliečiai. Lietuvos Respublikos piliečiai yra administracinės teisės subjektai, kuriems taikomi iš esmės bet kurio tipo viešojo valdymo aktai. Bene plačiausiai piliečių grupei skirti norminiai administraciniai aktai – Vyriausybės nutarimais, ministrų įsakymais, savivaldybių tarybų sprendimais ir kitų viešojo administravimo subjektų aktais tvirtinamos taisyklės, nuostatai, tvarkos aprašai ir pan. Šiais valdymo aktais (pavyzdžiui, gyvūnų laikymo, turgaviečių prekybos, viešojo transporto naudojimo taisyklėmis) nustatomas piliečių elgesys tam tikroje viešojo administravimo srityje. Teisininko profesionalo uždavinys yra įvertinti šių aktų *teisėtumą* ir *pagrįstumą* ar jais nepažeidžiama įstatymų viršenybė, ar piliečiams nustatyti įpareigojimai, draudimai ar ribojimai yra būtini, proporcingi, nediskriminuojantys ir kt. (apie tai rašoma tolesniuose knygos skyriuose).

Įstatymų nustatytais pagrindais ir juos tikslinančių poįstatyminių teisės aktų apibrėžta tvarka piliečiams išduodami atitinkami leidimai, licencijos, verslo liudijimai, sertifikatai ir kiti privačią veiklą įteisinantys oficialūs dokumentai.

Asmenų teises ir laisves riboja administraciniai prevenciniai ir kardomieji aktai, užkertantys kelią teisės pažeidimams ar sudarantys sąlygas taikyti atsakomybę ir esantys tarsi būsimų teisės taikymo aktų – nutarimų skirti administracines nuobaudas preliudija. Prevencinių ir kardomųjų veiksmų vertinimas teisės požiūriu reiškia pirmiausia jų akivaizdaus būtinumo ir proporcingumo patikrinimą.

Minėta, Lietuvos valstybės piliečiams yra ne tik taikomi pavaldumu grindžiami (subordinaciniai) valdymo aktai, jie yra ir viešojo administravimo informacijos teikimo, skundų ir prašymų nagrinėjimo ir kitokių administracinių paslaugų gavėjai, o šių piliečio ir vykdomosios valdžios santykių konfliktai yra šalies kvaziteismų[358] ir administracinės justicijos objektas.

[358] T. y. administracinius ginčus nagrinėjančių ikiteisminių institucijų, kaip antai administracinių ginčų komisijos, Mokestinių ginčų komisija.

Administracinės teisės taikymo požiūriu išskirtini specifinį teisinį statusą turintys Lietuvos Respublikos piliečiai – Respublikos Prezidentas[359], Seimo nariai, Ministras Pirmininkas, ministrai, savivaldybių tarybų nariai[360].

Užsieniečiai[361]. Šiems administracinės teisės subjektams daugeliu atvejų galioja tie patys viešojo valdymo aktai kaip ir Lietuvos Respublikos piliečiams, tačiau yra šioje knygoje jau minėtų (I.4.1.7.3) ypatumų, kuriuos lemia specifinis užsieniečio teisinis statusas. Pirma, jam taikomas leidimų gyventi ir dirbti Lietuvoje režimas ir atitinkama jo kontrolė (UTPĮ antrasis ir penktasis skirsniai). Antra, Lietuvoje gyvenantys kitų valstybių piliečiai neturi konstitucinės pareigos ginti Lietuvos valstybę nuo užsienio ginkluoto užpuolimo (K 139 straipsnio 1 dalis), taip pat pareigos atlikti karo ar alternatyviąją krašto apsaugos tarnybą (139 straipsnio 2 dalis), tad, suprantama, ir šių pareigų atlikimo administracinė priežiūra užsieniečiams netaikoma. Trečia, diplomatinį imunitetą turintiems užsienio valstybių piliečiams netaikomos kardomosios priemonės – administracinis sulaikymas ir kt. Kitiems užsieniečiams jos gali būti taikomos, tačiau jų atsakomybė už padarytus Lietuvoje administracinius teisės pažeidimus yra ypatinga, nes sankcijas taikantys nutarimai užsieniečių atžvilgiu priimami įprasta tvarka tik jei kitaip nėra sureguliuota įstatymais ar Lietuvos Respublikos tarptautinėmis sutartimis (tai išplaukia iš ATPK 16 straipsnio normos).

Pabrėžtina ir tai, kad Viešojo administravimo įstatymas neriboja asmenų teisės teikti prašymą ar skundą, t. y. į Lietuvos viešojo administravimo institucijas lygiai kaip ir piliečiai gali kreiptis užsieniečiai, netgi nereziduojantys Lietuvoje.

Juridiniai asmenys. Lietuvos Respublikos piliečių, taip pat užsieniečių Lietuvoje įsteigti juridiniai asmenys dažniausiai patiria tų norminių valdymo aktų, kuriais reglamentuojamos įmonių statuso įgijimo sąlygos, poveikį. Įgyvendinant šiuos valdymo aktus, priimami individualūs administraciniai sprendimai registruoti, išduoti leidimus, licencijas, sertifikatus ir pan.

Kita grupė norminių valdymo aktų nustato pačios ūkinės komercinės veiklos sąlygas, kurios būna pačios įvairiausios – nuo priešgaisrinės saugos reikalavimų iki prekių ženklinimo banderolėmis taisyklių. Vėliau prižiū-

---

[359] Respublikos Prezidento asmuo neliečiamas: kol eina savo pareigas, jis negali būti suimtas, patrauktas baudžiamojon ar administracinėn atsakomybėn (K 86 straipsnio 1 dalis).

[360] Apie valstybės politikų administracinės atsakomybės ypatumus žr., pavyzdžiui: E. Šileikis. Imunitetas ir administracinio poveikio priemonės // Mokslo darbai: Teisė, 2000, t. 34. P. 36–46.

[361] Pagal įstatymo apibrėžimą užsieniečiu laikomas asmuo, kuris nėra Lietuvos Respublikos pilietis, neatsižvelgiant į tai, ar jis turi kurios nors užsienio valstybės pilietybę, ar neturi jokios (UTPĮ 2 straipsnio 32 dalis // Valstybės žinios, 2004, Nr. 73-2539).

toma, ar juridinis asmuo šių sąlygų laikosi. Į nustatytus pažeidimus reaguojama priimant teisės taikymo aktą – teismo sprendimą apriboti ar sustabdyti veiklą, sprendimą taikyti ekonomines sankcijas (baudas) ir kt.

Teisės požiūriu svarbu įvertinti, ar juridinio asmens veiklą reglamentuojantis norminis aktas nustato pagrįstus įpareigojimus, proporcingus ribojimus ir draudimus, taip pat ar atsisakymas išduoti licenciją, sertifikatą, verslo liudijimą, vilkinimas priimti administracinį sprendimą yra objektyviai pagrįstas ir teisėtas.

Galima pabrėžti, kad administracinis aktas juridiniam asmeniui kartais išplaukia iš privatinės teisės nuostatų. Antai pagal CK 6.161 straipsnio 5 dalies normą įstatymų nustatytais atvejais juridinis asmuo (verslininkas) privalo pateikti atitinkamai valstybės institucijai tvirtinti standartines viešosios sutarties sąlygas. Vadinasi, šiuo atveju sutarties sąlygų *tvirtinimą* įforminantis administracinis sprendimas yra individualus valdymo (kartu ir administracinės paslaugos) aktas, reikšmingas būsimai juridinio asmens veiklai[362]. Atitinkami administraciniai santykiai susiklosto ir viešojo administravimo institucijai savo iniciatyva arba vartotojo prašymu kontroliuojant, kaip juridinis asmuo laikosi patvirtintų viešosios sutarties sąlygų, ar nediskriminuoja vartotojų[363].

5.2.

Viešosios administracijos subjektams taikomi valdymo aktai

Viešojo valdymo aktai taikomi ne tik valstybės piliečiams, užsieniečiams ar juridiniams asmenims, bet ir pačių viešosios administracijos subjektų veiklai. Šiuo atžvilgiu skirtini trys valdymo lygmenys: tarpinstitucinis valdymas, valstybės (savivaldybės) institucijos ar įstaigos vidaus grandžių valdymas, valstybės tarnautojų veiklos valdymas.

Tarpinstitucinio valdymo aktai. Viešosios administracijos subjektų tarpusavio sąsajų teisinius pradmenis teikia Konstitucijos nuostatos. Antai vykdydamas konstitucinį įpareigojimą *Respublikos Prezidentas* <...> *nustatyta tvarka skiria ir atleidžia įstatymų numatytus valstybės pareigūnus* (84 straipsnio 1 dalies 10 punktas), valstybės vadovas priima aktus – dek-

[362] Remiantis viešąja sutartimi teikiamos transporto, ryšių, elektros, šilumos, dujų, vandentiekio ir kitos paslaugos arba parduodamos prekės, o tuo užsiimantis juridinis asmuo (verslininkas) privalo sudaryti sutartį su bet kuriuo asmeniu, kai šis kreipiasi, išskyrus įstatymų nustatyta tvarka patvirtintas išimtis (CK 6.161 straipsnio 1 ir 2 dalys).

[363] Tai artima civilinei teisei sfera. Pavyzdžiui, Ryšių reguliavimo tarnyba yra privaloma ikiteisminė institucija sprendžiant vartotojų ir telekomunikacijų paslaugų teikėjo ginčus, kylančius dėl šių viešųjų „civilinės apyvartos" paslaugų teikimo.

retus (K 85 straipsnis). Konstitucijos nuostata *Vyriausybė koordinuoja ministerijų ir kitų Vyriausybės įstaigų veiklą* (94 straipsnio 1 dalies 3 punktas) reiškia, kad Vyriausybei ir Ministrui Pirmininkui suteikta teisė duoti žemesnės pakopos valdymo subjektams pavedimus, įforminamus rezoliucijomis (Vyriausybės darbo reglamento 164–167 punktai[364]). Vykdydama konstitucinį įpareigojimą įstatymo nustatyta tvarka organizuoti valdymą aukštesniuosiuose administraciniuose vienetuose (123 straipsnio 1 dalis), Vyriausybė nutarimais skiria ir atleidžia iš pareigų apskričių viršininkus, jų pavaduotojus, skiria jiems tarnybines nuobaudas (VyrĮ 22 straipsnio 1 dalies 14 punktas).

Demokratinėje valstybėje viešosios administracijos subjektų tarpinstitucinis bendravimas grindžiamas net tik įsakmiu valdymu, bet ir įstatymuose įtvirtintais principais. Antai remiantis *subsidiarumo* nuostata viešojo administravimo subjektų sprendimai turi būti priimami ir įgyvendinami veiksmingiausiu viešojo administravimo sistemos lygiu (VAĮ 3 straipsnio 1 dalies 7 punktas)[365]. Viešosios administracijos grandžių tarpusavio santykiai grindžiami ir *tarnybinio bendradarbiavimo* principu – viešojo administravimo subjektai, rengdami administracinius sprendimus, prireikus privalo teikti vienas kitam reikalingą informacinę ir kitokią pagalbą (VAĮ 3 straipsnio 1 dalies 5 punktas)[366].

Tarnybinis bendradarbiavimas – ne tik institucijos teisė ir darbo palengvinimas, bet ir pareiga. Antai negalima iš asmens reikalauti dokumentų ir informacijos, kuri yra pačios valstybės registruose (VAĮ 26 straipsnio 2 dalis). Taigi šiuo atveju valstybės institucijų bendradarbiavimo principas yra būtinas, nes užtikrina ne tik VAĮ 26 straipsnio[367], bet ir „vieno langelio“ taisyklės tinkamą įgyvendinimą. Atskirai paminėtinas *kompromiso* principas – nelengvai įgyvendinama (galbūt iš dalies dėl to VAĮ kol kas tiesiogiai neįtvirtinta) viešosios administracijos institutą ir jos subjektų veiklą turinti konsoliduoti nuostata. Kompromisas įgalintų suderinti tam tikrus pozityviosios teisės nereglamentuotus tarpinstitucinius santykius;

---

[364] Valstybės žinios, 1994, Nr. 63-1238, nauja red.: Valstybės žinios, 2003, Nr. 27-1089.

[365] Šio principo užuomazgos pastebimos dar 1918–1940 m. Lietuvos jurisprudencijoje, pavyzdžiui: „Tinkamai šalies darbą paskirstant reikia turėti galvoje, kad daug vyriausybės atliekamų pareigų gali būti perduota visuomeninio pobūdžio organizacijoms, arba ekonominių interesų atstovybėms“ (P. V. Raulinaitis. Administracijos principai. – Kaunas, 1926. P. 98).

[366] Kad tokia pagalba naudinga, rodo šis pavyzdys: 2005 m. Sveikatos apsaugos ministerija nesutiko apmokėti Klaipėdos ligoninės angiografo (aparato kraujui tirti) remonto išlaidų, todėl pacientai buvo priversti kraują tirti vykti į Šiaulius. Sveikatos apsaugos ministras atsisakė skirti lėšų remontui todėl, kad minėtos aparatūros pirkimo sutarties teisėtumas tuo metu buvo ginčijamas teisme, ir teigė, kad remontas bus apmokėtas tik gavus atitinkamas Teisingumo ministerijos išvadas (žr.: „Lietuvos žinios“, 2005 04 06).

[367] Reglamentuojančio dokumentų ir informacijos, reikalingos administracinės procedūros sprendimui priimti, gavimą iš asmenų.

turima omenyje, pavyzdžiui, aukštesniosios valdymo grandies įstaigų vadovų arogancija[368] ar, tarkim, 1997 m. išrinkto Lietuvos Respublikos Prezidento nesutarimai su tebeturinčia Seimo narių daugumos pasitikėjimą Vyriausybe ir jos vadovu (šią problemą teko spręsti Konstituciniam Teismui[369]).

Institucijos (įstaigos) vidaus grandžių valdymas. Dauguma valstybinių institucijų ir įstaigų – Vyriausybė ir jos įstaigos, ministerijos, apskričių administracija, taip pat savivaldybių viešojo administravimo subjektai yra sudėtingos hierarchiškai organizuotos struktūros, turinčios departamentus, skyrius ir kitokių pavadinimų vidaus darinius. Pavaldumo tvarka jiems taikomi įvairūs valdymo aktai. Antai institucijos (įstaigos) vadovas nustato padalinių funkcijas (pavyzdžiui, ministras tvirtina ministerijos administracijos struktūrinių padalinių veiklos nuostatus[370]), duoda pavedimus jam pavaldiems institucijos pareigūnams[371]. Institucijos vidaus valdymas gali pasireikšti ir specifiškai. Štai, pavyzdžiui, Vyriausybės darbo reglamento[372] 11 punkto antros pastraipos nuostata reikalauja, kad Vyriausybės narys, negalintis dalyvauti posėdyje, praneštų apie tai Ministrui Pirmininkui ir gautų jo sutikimą. Šiuo atveju Vyriausybės darbo santykių valdymo aktą išreiškia Vyriausybės vadovo *sutikimas* ar *nesutikimas.*

Valstybės tarnautojams skirti valdymo aktai. Atliekant pozityviosios teisės apibrėžiamą institucijos ar įstaigos vidaus administravimą[373], dalis val-

---

[368] Žr. knygos II.7.1.1 poskyryje pateiktą tokios situacijos atvejį.

[369] Žr. KT 1998 01 10 nut. // KTNiS, 1998 (10), p. 3–19. Šiuo atveju nėra svarbu, kad minėtas nutarimas vertinamas nevienareikšmiškai, diskutuojant dėl Konstitucinio Teismo verdikte atsispindėjusio Respublikos Prezidento ir Seimo valios reikšmingumo nelygiavertiškumo formuojant Vyriausybę (žr., pavyzdžiui: E. Šileikis. Alternatyvi konstitucinė teisė, p. 457). Platesniu kontekstu pabrėžtina, kad KT sprendimai gana dažnai „taiso" tarpinstitucinius Lietuvos viešosios administracijos santykius: prisimintini šio Teismo nutarimai bylose dėl Vyriausybės atstovo konstitucinio instituto (KTNiS, 1998 (10), p. 20–48) ar, pavyzdžiui, Vietos savivaldos institucijų sąrangos pertvarkymų (KT 2002 12 24 nut. // KTNiS, 2003 (20), p. 7–80). Taigi Lietuvos viešajai administracijai gal net labiau nei bet kuriam kitam administracinės teisės reglamentavimo objektui reikia konstitucinės justicijos pastangų, nes ji apima konstitucinio lygmens, t. y. tiesiogiai nurodytų Konstitucijos normose institucijų santykius, kuriuos leista reglamentuoti įstatymais, t. y. teisės aktais, ***nepajudinamais*** administracinių teismų kontrolinėmis priemonėmis.

[370] Tokį ministro įgaliojimą numato be išimties visų ministerijų nuostatai, tvirtinami Vyriausybės.

[371] Žr., pavyzdžiui, Finansų ministerijos darbo reglamento 42.1 punktą // Valstybės žinios, 2003, Nr. 100-4512.

[372] Valstybės žinios, 1994, Nr. 63-1238, nauja red.: Valstybės žinios, 2003, Nr. 27-1089.

[373] Pagal VAĮ vidaus administravimas yra veikla, kuria užtikrinamas savarankiškas viešojo administravimo subjekto funkcionavimas (struktūros tvarkymas, dokumentų, personalo, turimų materialinių ir finansinių išteklių valdymas), kad jis galėtų atlikti viešąjį administravimą (2 straipsnio 3 dalis).

dymo aktų taikomi tiesiogiai valdininkams, t. y. asmenims, nustatyta tvarka priimtiems į valstybės tarnybą. Jiems taikomi aukštesniųjų pagal pareigas asmenų priimti teisės aktai, pavyzdžiui, valstybės įstaigos vadovo įsakymai dėl karjeros, skatinimo, tarnybinės atsakomybės nuobaudų skyrimo (VTĮ V ir VII skyriai).

6.

Valdymo aktų šaltinis – Lietuvos Respublikos viešoji administracija. Principinė samprata ir subjektai

Moksle iki šiol vengta plačiau vartoti *Lietuvos Respublikos viešosios administracijos* terminą, ir mėginta išsiversti kalbant apie vykdomąją valdžią, viešojo administravimo subjektus ar, pavyzdžiui, valstybinio valdymo institucijas[374]. Tačiau dar Lietuvos administracinės jurisprudencijos priešaušryje (turimos omenyje 1918-1940 m. Lietuvos teisės studijos) viešoji administracija buvo išskiriama kaip „dalis valstybės aparato, <...> viena iš trijų pagrindinių valstybės funkcijų (vykdomoji funkcija)"[375].

Šioje knygoje jurisprudencinis terminas *Lietuvos Respublikos viešoji administracija* reiškia tokią valstybinių ir vietos savivaldos institucijų, įstaigų ir jų pareigūnų organizaciją, kurios paskirtis – *įgyvendinant įstatymus, kitus norminius teisės aktus reglamentuoti ir kontroliuoti administracinių santykių dalyvių elgesį, teikti administracines paslaugas, įstatymų nustatytais pagrindais ir būdais reaguoti į valdymo santykių pažeidimus.*

Lietuvos Respublikos Konstitucijos 5 straipsnio 1 dalyje nustatyta: *Valstybės valdžią Lietuvoje vykdo Seimas, Respublikos Prezidentas ir Vyriausybė, Teismas.* Žinant, kad pagal Konstituciją Seimas leidžia įstatymus (67 straipsnio 2 punktas), Vyriausybė vykdo įstatymus ir Seimo nutarimus dėl įstatymų įgyvendinimo bei Respublikos Prezidento dekretus (94 straipsnio 2 punktas), o teismai Lietuvos Respublikoje vykdo teisingumą (109 straipsnio 1 dalis), peršasi mintis, kad viešosios administracijos samprata turėtų būti siejama su įstatymus ir kitus Seimo, taip pat valstybės vadovo priimtus teisės aktus vykdančia valstybės valdžia. Instituciniu požiūriu tokia *vykdomoji valdžia* suvokiama, pirma, kaip Konstitucijoje tiesiogiai įvardyti teisės subjektai (Vyriausybė ir ministerijos), antra, iš Konstitucijos nuostatų logiškai išvedamos viešojo valdymo institucijos (apskričių administracija, kurią pagal Konstitucijos 123 straipsnio 1 dalies prasmę

---

[374] Užuominą į „viešąją administraciją" galima įžvelgti B. Pranevičienės monografijos „Kvaziteismai administracijos kontrolės sistemoje" (Vilnius, 2003) pavadinime.

[375] Administracinė teisė. Parengė P. Vilutis. – Kaunas, 1939. P. 17.

įstatymo nustatyta tvarka organizuoja Vyriausybė), trečia, Konstitucijoje abstrakčiai paminėtos ir Vyriausybės įstatyme bendrais bruožais nurodytos realiai veikiančios Vyriausybės įstaigos (K 94 straipsnio 1 dalies 3 punktas, 99 straipsnis)[376].

Minėtas įstatymus vykdančių institucijų sąrašas yra dalinis: jis išplečiamas 1992 m. Konstitucijos X skirsnio (t. y. ne paskiros konstitucinės normos ar konstitucinio principo, bet jų grupės, įvardytos „Vietos savivalda ir valdymas") nuostatomis. Nors ir negausus normų, šis Konstitucijos skirsnis atspindi ne tik vietos savivaldos teisės konstitucinę esmę[377], bet ir savivaldybių institucijoms tenkančią valdymo funkciją, kurią apibendrintai išreiškia Konstitucijos 121 straipsnio 2 dalies nuostata, kad *Savivaldybių tarybos turi teisę įstatymo nustatytose ribose ir tvarka nustatyti vietines rinkliavas, savo biudžeto sąskaita savivaldybių tarybos gali numatyti mokesčių bei rinkliavų lengvatas.* Savivaldybių institucijų veiklos administracinis pobūdis ypač akivaizdus Vietos savivaldos įstatymo 7 straipsnio nuostatose apie savivaldybėms priskirtą *statinių naudojimo* priežiūrą, *statinio projektavimo sąlygų sąvado bei statybos leidimų išdavimą* (13 punktas), 8 straipsnio normose apie civilinės saugos, savivaldybės priešgaisrinių tarnybų organizavimą ar dalyvavimą valdant valstybinius parkus, taip pat, pavyzdžiui, 17 straipsnio 1 dalies 33 punkto nuostatoje apie savivaldybės tarybos įgaliojimą tvirtinti želdinių apsaugos, miestų ir kitų gyvenamųjų vietovių tvarkymo, visuomenės sveikatos, sanitarijos ir higienos, atliekų tvarkymo bei aplinkos apsaugos, gyvūnų laikymo, prekybos turgavietėse ir kitas taisykles.

Nors vietos savivaldos teisę įgyvendinančių subjektų nevalstybinis statusas (įžvelgtinas Konstitucijos 120 straipsnio 1 dalies nuostatoje *Valstybė*

---

376 Lietuvos Respublikos Prezidentas, nors ir su nemažomis išlygomis, grindžiamomis valstybės vadovo atliekamos valdžios funkcijos „mišrumu", t. y. šios valdžios sąsajomis su įstatymų leidyba (veto teisė) ir teisingumo vykdymu (malonės teikimas nuteistiesiems) (žr. E. Šileikis. Alternatyvi konstitucinė teisė, p. 447), irgi priskirtinas prie vykdomosios valdžios institucinės sistemos, ir ne dėl to, kad Konstitucijos tekste ši institucija gretinama prie Vyriausybės ar kad kitaip ji „iškristų" iš valdžių klasifikacijos, bet dėl Konstitucijos 84 straipsnyje įtvirtintų įgaliojimų, pavyzdžiui, skirti ir atleisti „Vyriausybės vadovą ir ministrus" (4, 5, 9 punktai), „kitus įstatymo numatytus valstybės pareigūnus" (10 punktas), „kariuomenės vadą ir saugumo tarnybos vadovą" (14 punktas), taip pat dėl realių (nors ir negrindžiamų tiesiogiai Konstitucijos 84 straipsnio nuostatomis) veiksmų, kuriais, pavyzdžiui, 2004 m. buvo reaguota į teisėtumo požiūriu abejotinas žemės sklypų „dalybas" ar, pavyzdžiui, į muitinės pareigūnų „nenorą" keisti administracinės veiklos metodus Lietuvos Respublikai tapus Europos Sąjungos nare (plačiau apie tai knygos II.7.1.3 poskyryje).

377 Ypač pabrėžtą Seimui 1999 m. gegužės 25 d. ratifikavus Europos vietos savivaldos chartiją (Valstybės žinios, 1999, Nr. 82-2411) ir apibendrintą Lietuvos Respublikos Konstitucijos nuostatoje *Savivaldybės pagal Konstitucijos bei įstatymų apibrėžtą kompetenciją veikia laisvai ir savarankiškai* (120 straipsnio 2 dalis).

remia savivaldybes ir patvirtintas Konstitucinio Teismo išaiškinime[378]) terminą „vykdomoji valdžia" tarsi leistų tradiciškai sieti tik su *valstybės institucijomis*[379], iš principo nėra neįmanoma jį taikyti ir vietos savivaldai. Savivaldybių institucijų priedermė *įgyvendinti įstatymus* ir *vykdyti Vyriausybės nutarimus* išplaukia, pavyzdžiui, iš Vietos savivaldos įstatymo 4 straipsnio 1 dalies 4 punkto[380] bei 41 straipsnio 1 dalies[381] normų. Taigi *vykdomosios valdžios* funkcija (įstatymų ir kitų teisės aktų *įgyvendinimas* ir *vykdymas*), gali būti suprantama: a) kaip įgyvendinama tam tikrų Lietuvos valstybinių institucijų bei įstaigų valdymo aktais; b) kaip įgyvendinama remiantis vietiniu (savivaldybių) valdymu.

Lietuvos Respublikos Vyriausybė, ministerijos ir jų reguliavimo sritims priklausančios įstaigos, Vyriausybės įstaigos, apskričių viršininkai ir jų administracijos, taip pat vietos savivaldos atstovaujamosios ir vykdomosios institucijos sudaro didžiąją viešosios administracijos dalį. Šias valstybines ir vietos savivaldos institucijas bei įstaigas vienija pagrindinė jų funkcija – įgyvendinti įstatymus, tam tikslui leidžiant poįstatyminius teisės aktus. Tokia veikla, minėta (knygos I.5.4.2.1 skirsnis), Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatyme apibrėžiama kaip administracinis reglamentavimas (2 straipsnio 2 dalis).

Minėtai administracinės teisės subjektų grupei tenkanti įstatymų įgyvendinimo funkcija yra gana abstrakti, t. y. įgyvendinami visi tie įstatymai, kurie galioja šių subjektų valdomoms plačioms viešojo administravimo santykių sritims (vadovavimas valstybei, krašto reikalų tvarkymas, ūkio, socialinių reikalų, švietimo, mokslo, kultūros, vidaus reikalų valdymas, apskričių ir savivaldybių administravimas ir kt.).

---

[378] Šio teismo 1998 m. vasario 18 d. nutarime pabrėžiant, kad „Konstitucijoje vietos savivalda įtvirtinama kaip savaveiksmiškumo pagrindais veikianti vietinė viešojo administravimo sistema, kuri tiesiogiai nėra pavaldi valstybės valdžios institucijoms" (KTNiS, 1998 (10), p. 33).

[379] Šį teiginį, atrodo, patvirtina (ir paaiškina) įstatyminis reguliavimas, pagal kurį Vyriausybė, vykdydama įstatymus ir Seimo nutarimus dėl įstatymų bei ilgalaikių valstybinių programų įgyvendinimo, taip pat Respublikos Prezidento dekretus <...> (Vyriausybės įstatymo 22 straipsnio 1 dalies 2 punktas), remiasi *valstybinėmis* institucijomis ir įstaigomis (koordinuodama ministerijų ir Vyriausybės įstaigų veiklą, svarstydama jų strateginius veiklos planus (22 straipsnio 1 dalies 3 punktas), organizuodama apskrities valdymą per apskrities viršininką, ministerijas bei Vyriausybės įstaigas (35 straipsnio 3 dalis), tačiau ne savivaldybių administravimo subjektais. Pastarųjų atžvilgiu Vyriausybė: 1) kontroliuoja skiriamus Vyriausybės atstovus, kaip jie vykdo įstatymo nustatytus įgaliojimus prižiūrėdami, ar savivaldybės laikosi Lietuvos Respublikos Konstitucijos ir įstatymų, ar vykdo Vyriausybės nutarimus ir sprendimus; 2) teikia rekomendacijas savivaldybėms socialinės apsaugos, sveikatos, švietimo ir kultūros plėtojimo bei kitais klausimais (VyrĮ 23 straipsnis).

[380] Tarp pagrindinių vietos savivaldos principų nurodoma savivaldybės institucijų veiklos laisvė ir savarankiškumas, kai jos, įgyvendindamos įstatymus, kitus teisės aktus ir įsipareigojimus bendruomenei, priima sprendimus.

[381] Kaip savivaldybės laikosi Lietuvos Respublikos Konstitucijos ir įstatymų, kaip vykdo Vyriausybės nutarimus, prižiūri Vyriausybės skiriami pareigūnai – Vyriausybės atstovai.

Kita Lietuvos viešosios administracijos subjektų kategorija – pagal formavimo tvarką, paskirtį ir įgaliojimų pobūdį gana įvairių specialiųjų valstybinių įstaigų grupė. Jos nėra valstybės vykdomoji valdžia Konstitucijos 5 straipsnio 1 dalies prasme[382]. Tai tokia šalies viešoji administracija, kuriai būdinga: a) iš specialiosios subjekto paskirties išplaukiantys valdingi įgaliojimai kitų teisės subjektų atžvilgiu; b) šiai administracijai ne visais atvejais priskirta atlikti administracinį reglamentavimą – vieną iš pagrindinių viešojo administravimo sričių (VAĮ 5 straipsnio 1 dalies 1 punktas). Pabrėžtina ir tam tikra minėtų administracinės teisės subjektų formavimo tvarka. Jie nepriklauso ministerijų reguliavimo sritims, o jų vadovai skiriami daugiausia Seimo, Respublikos Prezidento, taip pat Seimo ir Prezidento, Ministro Pirmininko ir Prezidento sutarimu. Kai kuriuos tokius subjektus, pavyzdžiui, valstybės įmonę Valstybės turto fondą, formuoja Vyriausybė.

Toliau aptariant pastarąją Lietuvos viešosios administracijos dalį tikslinga jos subjektus klasifikuoti pagal tiesioginę paskirtį.

Atskirus ekonomikos sektorius reglamentuojančių ir kitų specialiųjų Lietuvos Respublikos įstatymų įgyvendinimo kontrolę užtikrinančios institucijos – pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos konkurencijos taryba[383], Ryšių reguliavimo tarnyba[384], Vyriausioji rinkimų komisija[385], Vyriausioji tarnybinės etikos komisija[386].

---

382 Konstitucinis Teismas yra nurodęs nei įstatymų leidžiamajai, nei vykdomajai, nei teisminei valdžiai nepriklausančias Konstitucijoje įtvirtintas valstybės institucijas – Valstybės kontrolė, Lietuvos bankas, saugumo tarnyba, Vyriausioji rinkimų komisija ir kt. (KT 2004 12 13 nut. // KTNiS (23), p. 186).

383 Pagal Lietuvos Respublikos konkurencijos įstatymą (Valstybės žinios, 1999, Nr. 30-856) Konkurencijos tarybos pirmininką ir narius Ministro Pirmininko teikimu skiria Prezidentas (30 straipsnio 1 dalis). Konkurencijos taryba vykdo valstybinę konkurencijos politiką ir kontroliuoja, kaip laikomasi Konkurencijos įstatymo (18 straipsnio 1 dalis). Tai atlikdama Konkurencijos taryba, pavyzdžiui, yra įgaliota nustatyti ūkio subjektų rinkos dalį bei jų padėtį atitinkamoje rinkoje, tirti ir nagrinėti Konkurencijos įstatymo pažeidimus bei taikyti pažeidėjams sankcijas įstatymo nustatytais atvejais ir tvarka (19 straipsnio 1 dalies 3, 5 punktai).

384 Lietuvos Respublikos elektroninių ryšių įstatymo ir Lietuvos Respublikos pašto įstatymo nuostatų laikymąsi prižiūrinti valstybės įstaiga (Lietuvos Respublikos ryšių reguliavimo tarnybos nuostatų, patvirtintų Vyriausybės 2004 m. rugpjūčio 19 d. nutarimu Nr. 1029 (Valstybės žinios, 2004, Nr. 131-4734), 1 punktas), pagal kompetenciją, pavyzdžiui, rengianti ir tvirtinanti elektroninių ryšių paslaugų teikimo taisykles, taikanti pažeidėjams sankcijas teisės aktų nustatytais atvejais, sąlygomis ir tvarka (Nuostatų 8 punkto 8.5, 8.21 papunkčiai).

385 Lietuvos Respublikos vyriausiosios rinkimų komisijos įstatyme (Valstybės žinios, 2002, Nr. 68-2774) įvardijama kaip valstybės institucija (2 straipsnio 1 dalis), užtikrinanti vienodą rinkimų ir Referendumo įstatymų taikymą visoje šalies teritorijoje (3 straipsnio 1 dalies 1 punktas), reikalaujanti, kad visos valstybės ir savivaldybių institucijos ir įstaigos, taip pat kitos įstaigos, įmonės ir organizacijos, rinkimų ir referendumų komisijos pašalintų minėtų įstatymų pažeidimus (3 straipsnio 7 dalies 2 punktas).

386 Apibrėžiama kaip viešojo administravimo institucija, kontroliuojanti (prižiūrinti), kaip įgyvendinami Viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje, Lobistinės veiklos

Valstybės turto valdymo ir naudojimo teisėtumą ir bankininkystę kontroliuojančios institucijos – Valstybės kontrolė[387], Lietuvos bankas[388].

Valstybės saugumo užtikrinimo, teisėsaugos, teisėtumo bei teisingumo funkcijas įgyvendinantys viešosios administracijos subjektai. Antai Valstybės saugumo departamentas tiria asmenų veikas, dėl kurių gali būti padaryta ar daroma žala valstybės saugumui, jos ekonominiams ir strateginiams interesams. Šio departamento pareigūnai raštu gali pareikšti oficialų įspėjimą asmeniui, kad šis laikytųsi Lietuvos Respublikos Konstitucijos ir įstatymų, nevaržytų kitų asmenų teisių ir laisvių, nedarytų kitų teisės pažeidimų[389]. Statutiniais pagrindais veikiančios valstybės teisėsaugos institucijos Specialiųjų tyrimų tarnybos, atskleidžiančios ir tiriančios korupcinio pobūdžio nusikalstamas veikas, jeigu jos padarytos viešojo administravimo sektoriuje arba teikiant viešąsias paslaugas siekiant sau ar kitiems asmenims naudos, pareigūnai turi teisę asmens atžvilgiu taikyti prievartą[390]. Asmenų, slapta bendradarbiavusių su buvusiomis TSRS specialiosiomis tarnybomis, veiklai vertinti ir sprendimams dėl asmenų įrašymo į įskaitą arba viešo duomenų apie slaptą bendradarbiavimą paskelbimo priimti veikia vadinamoji Liustracijos komisija[391].

Asmens konstitucinių teisių apsaugos funkciją įgyvendinantys viešosios administracijos subjektai. Šiai valstybės institucijų kategorijai priklauso, pa

bei Korupcijos prevencijos įstatymai (naujos red. Vyriausiosios tarnybinės etikos komisijos nuostatų, patvirtintų Seimo 2003 m. kovo 20 d. nutarimu Nr. IX-1387, 1 punktas, 5 punkto 1 papunktis // Valstybės žinios, 2003, Nr. 32-1319).

387 Pagal Valstybės kontrolės įstatymą (Valstybės žinios, 1995, Nr. 51-1243, nauja red.: Valstybės žinios, 2001, Nr. 112-4070) prižiūrinti, ar teisėtai ir veiksmingai valdomas ir naudojamas valstybės turtas, vykdomas valstybės biudžetas (4 straipsnio 1 dalis), nurodanti audituotiems subjektams jų veiklos trūkumus ir nustatanti terminą teisės aktų pažeidimams pašalinti (18 straipsnio 1 dalies 1 punktas).

388 Išduodantis ir atšaukiantis licencijas Lietuvos Respublikos kredito įstaigoms bei užsienio valstybių kredito įstaigų filialams ir prižiūrintis jų veiklą (Lietuvos banko įstatymo 8 straipsnio 1 dalies 7, 10 punktai // Valstybės žinios, 1994, Nr. 99-1957, nauja red.: Valstybės žinios, 2001, Nr. 28-890).

389 Lietuvos Respublikos valstybės saugumo departamento įstatymo (Valstybės žinios, 1994, Nr. 11-163) 8 straipsnio 1 dalies 6 punktas, 8^1 straipsnio 1 dalis.

390 Žr. Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnybos įstatymo (Valstybės žinios, 2000, Nr. 41-1162) 13 straipsnį.

391 Žr. Asmenų, slapta bendradarbiavusių su buvusiomis SSRS specialiosiomis tarnybomis, registracijos, prisipažinimo, įskaitos ir prisipažinusiųjų apsaugos įstatymo (Valstybės žinios, 1999, Nr. 104-2976) 4 straipsnį.

vyzdžiui, Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstaiga[392], Lygių galimybių kontrolierius[393].

Apibendrintai galima teigti, kad asmens konstitucinių ir kitų teisių bei laisvių realaus įgyvendinimo požiūriu svarbiau yra ne pateikti jurisprudenciškai tiksliai klasifikuotą Lietuvos viešosios administracijos subjektų sąrašą[394], bet *įstatymais įtvirtinti* ir *instituciškai (materialiai) garantuoti* galimybę *veiksmingai ginčyti* teisėtumo ir teisingumo požiūriu abejotinus šių subjektų administracinius sprendimus (tai nagrinėjama knygos II.10 skyriuje).

7.

Centrinių viešojo administravimo subjektų valdymo aktai ir jų teisėtumo sąlygos

7.1.

Respublikos Prezidento institucija valdymo funkcijos požiūriu: formalioji ir nereglamentuota valdymo praktika

Daugelis Lietuvos Respublikos Prezidento statuso savybių siejamos pirmiausia su konstitucine teise (žr., pavyzdžiui, Konstitucijos normas apie valstybės vadovo išrinkimą (78–82, 87 straipsniai), laikiną pavadavimą (89 straipsnis), apkaltos procesą (86 straipsnis), Prezidento įgaliojimų pasibaigimo pagrindus (88 straipsnis)). Tačiau valstybės valdžią Lietuvoje vykdančių institucijų sąrangoje Respublikos Prezidentas gretinamas su Vyriausybe (Konstitucijos 5 straipsnio 1 dalis). Tai supponuoja teiginį, kad šalies vadovo pareigybė turi būti vertinama ir atsižvelgiant į vykdomosios valdžios įgyvendinimo, taigi administracinės teisės kontekstą.

---

[392] Teisiškai įpareigota, pavyzdžiui, prižiūrėti ir kontroliuoti institucijų, susijusių su vaiko teisių ir jo teisėtų interesų apsauga, veiklą, dėl kurios pažeidžiamos ar gali būti pažeistos vaiko teisės ir jo teisėti interesai (Lietuvos Respublikos vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstatymo 12 straipsnio 1 dalies 3 punktas // Valstybės žinios, 2000, Nr. 50-1432).

[393] Tiriantis fizinių ir juridinių asmenų skundus dėl lygių teisių pažeidimo ir šiam tikslui teikiantis reikalavimus valdžios ir valdymo institucijoms, įmonėms, įstaigoms, organizacijoms nedelsiant pateikti informaciją, dokumentus ir medžiagą, būtinus kontrolieriaus funkcijoms atlikti (Lietuvos Respublikos moterų ir vyrų lygių galimybių įstatymo 18 straipsnio 1 dalis, 25 straipsnio 1 dalis // Valstybės žinios, 1998, Nr. 112-3100).

[394] Antai, pavyzdžiui, Vyriausiąją tarnybinės etikos komisiją S. Šedbaras priskiria prie kvaziteisingumą vykdančių subjektų (S. Šedbaras. Administracinio proceso teisinio reglamentavimo problemos Lietuvos Respublikoje, p. 151), tuo tarpu šios komisijos statusą apibrėžiančiuose nuostatuose (Valstybės žinios, 2003, Nr. 32-1319) ji nurodoma kaip viešojo administravimo institucija.

7.1.1. Valdymo funkcijos suteikimas Lietuvos Respublikos Prezidento institucijai

Lietuvos Respublikos Konstitucijos 77 straipsnis įtvirtina: Respublikos Prezidentas yra valstybės vadovas. Jis atstovauja Lietuvos valstybei ir daro visa, kas jam pavesta Konstitucijos ir įstatymų. Ši santūri konstitucinė nuostata talpina daug Prezidento institucijos paskirties prioritetų interpretavimo galimybių. Konstitucijos 84 straipsnio dvidešimt keturiuose punktuose išvardyti Respublikos Prezidentui tenkantys teisiniai įpareigojimai apima ne tik Lietuvos valstybės reprezentavimo (valstybės vadovo), bet ir šalies vidaus valdymo (iš esmės valstybės administravimo, atliekamo kartu su Vyriausybe) funkciją. Teisės literatūroje pabrėžiama, kad valstybės vadovo padėtis valdžių sąrangoje siejama su valdymo veikla. Vienuose šaltiniuose tiesiog nurodoma, kad Respublikos Prezidentas vykdomąją valdžią dalijasi su Vyriausybe[395], kitur šis požiūris pateikiamas argumentuotai teigiant, kad nors ir turėdamas teisę vetuoti įstatymus bei teikti malonę teismo nuteistiems asmenims, „preciziniu požiūriu Respublikos Prezidentas, negalėdamas leisti įstatymų ar vykdyti teisingumo, pirmiausia sietinas su valdymo funkcija“[396].

Respublikos Prezidento „administravimo galios“ nusakomos daugiausia Konstitucijos 84 straipsnio 1 dalies teksto žodžiais *skiria, atleidžia* (Ministrą Pirmininką, ministrus, įstatymų numatytus valstybės pareigūnus, kariuomenės vadą ir saugumo tarnybos vadovą (4, 5, 9, 10, 14 punktai)), ***teikia*** (Lietuvos Respublikos pilietybę (21 punktas)), ***priima sprendimus*** (dėl gynybos nuo ginkluotos agresijos, karo padėties įvedimo, mobilizacijos (16 punktas)), ***skelbia*** (nepaprastąją padėtį (17 punktas)). Šios konstitucinės normos suformuluotos imperatyviai – jokiam kitam konstitucinio lygmens valstybės pareigūnui nei įstatymu, nei paties Prezidento negali būti pavedama atlikti minėtus valdymo veiksmus (išskyrus Konstitucijos 89 straipsnyje nurodytą išimtį, kai Respublikos Prezidento pareigas turi laikinai atlikti Seimo Pirmininkas).

Kituose įstatymuose valstybės vadovui tenkanti valdymo funkcija tikslinama, pavyzdžiui, nurodant, kad Specialiųjų tyrimų tarnybos vadovą skiria, Policijos generalinį komisarą vidaus reikalų ministro siūlymu ir Vyriausybės teikimu penkerių metų kadencijai skiria ir atleidžia Respublikos Prezidentas[397]. Šiuose teisės aktuose Prezidento administracinės funkcijos sampratą išplečia nuostatos, kad paskirtieji pareigūnai yra Prezidentui atskaitingi (antai pagal Policijos veiklos įstatymą policijos generalinis komisaras yra tiesiogiai pavaldus vidaus reikalų ministrui bei atskaitingas

[395] Lietuvos konstitucinė teisė. – Vilnius, 2000. P. 733.

[396] E. Šileikis. Alternatyvi konstitucinė teisė, p. 447 (V.B.3.2.3 skyrius).

[397] Policijos veiklos įstatymo 12 straipsnio 4 dalis (Valstybės žinios, 2000, Nr. 90-2777).

Respublikos Prezidentui (12 straipsnio 4 dalis)). Čia paminėtinos ir kitų teisės aktų normos, pavyzdžiui, Ministrai, vadovaudami jiems pavestoms valdymo sritims, atsakingi <...> Respublikos Prezidentui (VyrĮ 5 straipsnio 1 dalis).

Lietuvos Respublikos įstatymai nepateikia sąvokų *atskaitingi* ir *atsakingi* teisinio turinio. Jo nepaaiškina ir valstybės vadovo bei paskirtųjų pareigūnų bendravimo praktika; pavyzdžiui, Respublikos Prezidento kviečiamas atvykti valstybės pareigūnas nepasirodo vengdamas galimos kritikos. Žinoma, suvokiant valstybės vadovo konstitucinio statuso reikšmingumą, taip pat tai, kad minėtus asmenis skiria į pareigas Prezidentas (nesvarbu, kad kandidatūrą siūlo kitas teisės subjektas), sunku net įsivaizduoti minėtą situaciją. Jeigu vis dėlto taip atsitiktų, tai Respublikos Prezidento reakcija į tokį elgesį negalėtų būti grindžiama įprastiniais, t. y. administracinėje teisėje įtvirtintais atsakomybės ar teismo valdžios taikymo metodais. Prezidento ir paskirtųjų valstybės pareigūnų bendravimas negrindžiamas Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo normomis[398], todėl galima daryti išvadą, kad šio pobūdžio santykiai turėtų remtis vykdomosios valdžios pareigūno *pagarba* valstybės vadovo institucijai (nebūtinai siejant tai su pagarba Prezidento asmeniui) ir *moralinės atsakomybės* už pavestą valdymo sritį principu. Minėti šio lygmens tarpinstitucinius santykius lemiantys principai turėtų atsverti pozityviojo teisinio reglamentavimo nebuvimą. Žinoma, tais atvejais, kai Prezidento paskirtasis pareigūnas netinkamai atlieka tarnybos pareigas ar kitaip diskredituoja instituciją (įstaigą), valstybės vadovas gali pasinaudoti konstituciniu įgaliojimu jį atleisti (K 84 straipsnio 1 dalies 9, 10, 14 punktai) ir priimti šiuo klausimu atitinkamą dekretą.

Tai nereiškia, kad Prezidentas visais atvejais kategoriškai reaguoja į informaciją apie jo paskirto valstybės institucijos pareigūno darbo nesklandumus. Antai 2006 m. Seimo Nacionalinio saugumo ir gynybos komitetas prašė laikinai sustabdyti Valstybės saugumo departamento generalinio direktoriaus įgaliojimus, tačiau šalies vadovas pasirinko laukimo taktiką ir argumentavo šį sprendimą tuo, kad Lietuvos Respublikos įstatymai šiuo atveju nenumato laikino įgaliojimų sustabdymo ir kad „nedera ardyti Lietuvos santvarkos laikinais ar nelaikinais sprendimais“.

Pabrėžtina, kad represinė funkcija, administracinėje jurisprudencijoje tradiciškai siejama pirmiausia su „atsakomybės priemonių“ – nuobaudų skyrimu, Respublikos Prezidento institucijai nėra būdinga (su retomis

---

[398] Valstybės tarnybos įstatymas (nauja red.: Valstybės žinios, 2002, Nr. 45-1708) netaikomas Respublikos Prezidento paskirtiems valstybės institucijų ir įstaigų vadovams, kitiems jo paskirtiems valstybės pareigūnams (4 straipsnio 3 dalies 4 punktas), išskyrus pareigą solidariai atlyginti valstybės ar savivaldybės institucijai ir įstaigai padarytą žalą (33 straipsnio 3 dalis).

išimtimis). Terminas „baudimas" priimtinas nebent spaudos, radijo ir televizijos žurnalistų leksikoje, kur juo mėgaujamasi kaip skambiu ir įtaigiu žodžiu (pavyzdžiui, galima prisiminti retorinį žiniasklaidos keliamą klausimą, ar policijos generalinis komisaras „bus (nebus) nubaustas" Prezidento už tai, kad prieš 2004 m. Seimo rinkimus viešai paskelbė (tačiau nepatikslino) informaciją, esą kai kurių politinių partijų kandidatų į Seimą sąrašuose įrašyti asmenys yra susiję su nusikaltėlių grupėmis).

Respublikos Prezidento *organizacinė* valdymo funkcija skirti ir atleisti valstybės institucijų ir įstaigų pareigūnus taikoma ministerijų grandžiai, t. y. formaliai neapima nei Vyriausybės įstaigų, nei įstaigų prie ministerijų, juo labiau apskričių vadovybės darbo kontrolės. Šių viešosios administracijos subjektų koordinavimas yra Vyriausybės prerogatyva (K 94 straipsnio 1 dalies 3 punktas, VyrĮ 22 straipsnio 1 dalies 3, 8, 9, 11, 14 punktai, 33 straipsnio 1–4, 7 punktai, 34 straipsnis, 35 straipsnio 1 ir 4 punktai). Vis dėlto valstybės vadovas nevengia kištis ir į žemesniųjų valdymo grandžių veiklą. Kartais tai net gresia tarpinstituciniu konfliktu.

Antai Muitinės departamento vadovas, 1997 m. išrinkto šalies Prezidento kviečiamas aptarti šios valstybinės įstaigos darbą, į prezidentūrą nenuvyko esą dėl to, kad tuo metu turėjęs dalyvauti Vyriausybės posėdyje, nors pagal tuometines aplinkybes galima įtarti, kad taip atsitiko vengiant galimos Muitinės departamento veiklos kritikos.

Valstybės vadovas šiuo atveju neturi veiksmingų administracinių (t. y. nepolitinių) galimybių reaguoti, nes ne jis paskyrė minėtą pareigūną. Platesniuoju požiūriu galima manyti, kad teisė apskritai vargu ar galėtų daryti įtaką neatskaitingų Respublikos Prezidentui (bet dėl to ne mažiau svarbių viešųjų reikalų tvarkymo požiūriu) Vyriausybės sistemos institucijų pareigūnų arogantiškam valstybės vadovo atžvilgiu elgesiui: tai priklauso nuo asmens individualių savybių.

7.1.2. Respublikos Prezidento aktai – dekretai ir potvarkiai

Respublikos Prezidentas, įgyvendindamas jam suteiktus įgaliojimus, leidžia *aktus-dekretus* (K 85 straipsnis, LRPĮ 14 straipsnio 1 dalis). Minėtame Konstitucijos straipsnyje tiesiogiai nurodytais atvejais kai kurie dekretai, kad turėtų galią, privalo būti kontrasignuoti – pasirašyti Ministro Pirmininko arba atitinkamo ministro[399]. Pabrėžtina konstitucinė nuostata, kad

[399] Tikslinant šią Konstitucijos nuostatą LRPĮ 16 straipsnyje nurodoma, kad: Ministras Pirmininkas kontrasignuoja dekretus dėl Lietuvos Respublikos diplomatinių atstovų užsienio valstybėse ir prie tarptautinių organizacijų skyrimo ir atšaukimo, dėl aukščiausių karinių laipsnių suteikimo, dėl nepaprastosios padėties skelbimo; užsienio reikalų ministras – dėl aukščiausių diplomatinių rangų ir specialiųjų vardų teikimo; vidaus reikalų ministras – dėl Lietuvos Respublikos pilietybės teikimo.

atsakomybė už tokį dekretą tenka jį pasirašiusiam Ministrui Pirmininkui arba ministrui (K 85 straipsnis).

Valstybės vadovo įtaka administracinei teisėkūrai. Pabrėžtina, kad absoliuti dauguma Respublikos Prezidento dekretų yra individualūs aktai, jais teisė įgyvendinama, bet ne kuriama. Reta išimtis – Malonės komisijos ir Pilietybės reikalų komisijos veiklą reglamentuojantys teisės aktai[400] ar, pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos Prezidento kanceliarijos nuostatai[401]. Taigi administracinis reglamentavimas nėra šalies vadovo institucijos prioritetas ir palyginti menkai papildo pozityviosios teisės norminių aktų visumą. Čia galima pastebėti, kad nėra nustatytas ir įpareigojimas skelbti Prezidento leidžiamų aktų projektus, kitaip nei Seimo, Vyriausybės, ministerijų ir kitų viešojo administravimo subjektų atliekamo administracinės teisės kūrimo atveju[402].

Respublikos Prezidento potvarkiai. Nustatyta, kad Respublikos Prezidentas savo rezidencijos, jį aptarnaujančių padalinių struktūros, etatų ir vidaus darbo organizavimo klausimais leidžia potvarkius (LRPĮ 13 straipsnio 1 dalis). Tai individualūs teisės aktai, skirti daugiausia Prezidento kanceliarijai administruoti[403]. Kai kurie iš šių potvarkių nustatyta tvarka skelbiami „Valstybės žiniose“[404].

---

[400] Žr. Respublikos Prezidento 2004 m. rugsėjo 15 d. dekretus // Valstybės žinios, 2004, Nr. 140-5102; Nr. 140-5103.

[401] Patvirtinti Respublikos Prezidento 2004 m. liepos 13 d. potvarkiu Nr. 1.

[402] Pagal įstatymą „Dėl Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės aktų skelbimo ir įsigaliojimo tvarkos“ (Valstybės žinios, 1993, Nr. 12-296, nauja red.: Valstybės žinios, 2002, Nr. 124-5626) „Valstybės žinių“ priede „Informaciniai pranešimai“ skelbiami įstatymų ir kitų teisės aktų projektai, kurie Seimo nutarimu skelbiami svarstyti visuomenei (17 straipsnio 2 dalies 5 punktas). Teisės aktų projektų skelbimo tvarką reglamentuoja Vyriausybės 1999 m. vasario 14 d. nutarimas Nr. 118 „Dėl įstatymų ir kitų norminių aktų projektų skelbimo „Interneto“ tinkle“ // Valstybės žinios, 1999, Nr. 15-389 (apie tai išsamiau rašoma knygos III.2.1.3 poskyryje).

[403] Antai 2005 m. išrinkto Respublikos Prezidento potvarkiu Prezidentūros kanceliarijos vadovui buvo skirta tarnybinė nuobauda už netinkamą Prezidento užmiesčio rezidencijos kontrolę.

[404] Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos Prezidento potvarkis „Dėl Respublikos Prezidento politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojų pareigybių skaičiaus, Respublikos Prezidento kanceliarijos valstybės tarnautojų pareigybių ir darbuotojų skaičiaus“ (Valstybės žinios, 2004, Nr. 94-832) paskelbtas vykdant įstatyme nustatytą įpareigojimą (žr. Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės aktų skelbimo ir įsigaliojimo tvarkos“ 17 straipsnio 2 dalies 1 punktą // Valstybės žinios, 1993, Nr. 12-296, nauja red.: Valstybės žinios, 2002, Nr. 124-5626).

7.1.3. Valstybės vadovo „neformalioji valdymo praktika": ribotos poveikio galimybės

Įstatymų numatytų valstybės pareigūnų skyrimas (atleidimas), pilietyb teikimo klausimai ar, pavyzdžiui, kariuomenės valdymas yra sunormint (t. y. Konstitucijoje ir įstatymuose nurodytos) Respublikos Preziden veiklos sritys. Be to, Prezidentui, kaip aukščiausiam valstybės pareigūn tiesiogiai Lietuvos Respublikos piliečių renkamam pagal visuotinių, lygių rinkimų teisę, slaptai balsuojant (K 78 straipsnio 2 dalis), jurisprudencisk priskirtina ir visuomenės viešųjų interesų neformalaus atstovavimo (t. y. jų gynimo) funkcija[405].

Konstitucinėje ir administracinėje teisėje sąvoka *Respublikos Preziden administracinė veikla* nevartojama, taip pat nėra teisiškai nustatyti tokio veiklos būdai. Dėl to galima kalbėti apie neformaliąją valdymo praktik susidarančią: a) valstybės vadovui (dažniausiai naujai išrinktam) ėmus kon troliuoti kurią nors viešojo intereso požiūriu svarbią socialinių santykių sritį; b) reaguojant į momentines situacijas, kai kyla vienoks ar kitoks ry kesnis (ypač žiniasklaidos atskleistas) gyventojų bendruomenės konflikt su valstybine ir savivaldybių administracija.

2003 m. išrinktas Respublikos Prezidentas domėjosi, ar apskričių administ racijų valdininkai ir žemėtvarkininkai nepiktnaudžiauja pareigomis įsigy- dami nuosavybėn ar suteikdami kitiems asmenims žemės sklypus[406]. Šis Konstitucijoje ir įstatymuose jokia forma nereglamentuotas Prezidento kontrolės veiksmas visuomenės viešojo intereso apsaugos požiūriu buvo reikšmingas pirmiausia dėl to, kad 1991 m. birželio 18 d. įstatymu „Dėl piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atstatymo tvarkos ir sąlygų" pradėtas žemės grąžinimas teisėtiems savininkams ir paveldėtojams 2004 m. dar nebuvo baigtas. Tokios kontrolės praktinę naudą įrodo pavyzdžiai, kai dėl įrodytų piktnaudžiavimų dalis valdininkų neteko tarnybos pareigų, o kai kuriems buvo taikyta baudžiamoji atsakomybė (pavyzdžiui, Vilniaus apskrities viršininko administracijos tarnautojams)[407].

---

[405] Tai paaiškina, kodėl kandidatuojant į šalies vadovo postą žadama būti „aktyviu prezidentu", „žmonių prezidentu" ir pan.

[406] Žr., pavyzdžiui, dienraštyje „Kauno diena" 2004 m. skelbtą publikaciją „Prezidentas žada skandalų tęsinius".

[407] 2003 m. išrinktojo šalies vadovo apkaltos procesas, pasibaigęs Seimui balsavus už Respublikos Prezidento nušalinimą, nepakeitė knygos autoriaus teigiamos nuomonės apie „neformaliuosius" minėtos kadencijos Prezidento valdymo veiksmus. Faktinės Prezidento ir kitų asmenų veiksmų aplinkybės, kurias Konstitucinis Teismas įvertino teikdamas Seimui išvadą dėl valstybės vadovo šiurkštaus Konstitucijos pažeidimo (KTNiS 22, p. 243–326), niekaip nesisieja su minėta pozityviąja Prezidento valdymo veikla (nors politikos sumetimais buvusį išrinkto ir prisiekusio valstybės vadovo aktyvumą kai kuriais atvejais bandyta pateikti neva buvus tikrąjį pretekstą jo priešininkams inicijuoti Prezidento pašalinimą apkaltos būdu).

Štai dar vienas Respublikos Prezidento neformalios veiklos pavyzdys. 2004 m. pakartotiniuose rinkimuose išrinktas Lietuvos Respublikos Prezidentas tarpininkavo Vilniaus apskrities administracijos ir Kazokiškių gyvenvietės (Trakų r.) bendruomenės ginče dėl regioninio sąvartyno statybos. Prezidento tarpininkavimo funkcija irgi nėra teisės reglamentuota. Šiuo atveju valstybės vadovo veiksmus galėjo nulemti tiek gyventojų sveikos aplinkos užtikrinimo poreikis, tiek ir kiti viešieji interesai, būtent tai, kad planuojamo sąvartyno vieta yra 8 km nuo UNESCO saugomo Kernavės piliakalnių komplekso. Bet kuriuo atveju Respublikos Prezidentas stengėsi ginti viešąjį interesą ir valstybės tarptautinį (gamtosauginį) prestižą. Analizuojant pastarąją situaciją dera pastebėti, kad valstybės vadovo pastangos, kad minėtas sąvartynas ginčijamoje vietoje nebūtų įrengtas, sukėlė priešingą Ministro Pirmininko reakciją, t. y. šis manė, kad objektas, į kurį jau buvo investuota lėšų, turi būti užbaigtas kaip planuota. Prezidentūroje šis klausimas buvo diskutuojamas ir galiausiai išspręstas sąvartyno statybos naudai. Tokią dviejų valstybės valdžios hierarchų ginčo baigtį buvo galima nuspėti – juk Respublikos Prezidentas neturi realių teisinių svertų daryti veiksmingą įtaką Vyriausybės ar jos koordinuojamų institucijų ir įstaigų sprendimams, t. y. pozityviosios teisės požiūriu nėra įmanomi kokie nors Prezidento dekretai Vyriausybės valdymo sferos klausimais. Belieka tik tarpinstitucinio kompromiso galimybė[408].

Iš pirmo žvilgsnio gali atrodyti paradoksalu, kad valstybės vadovas, turėdamas konstitucinį įgaliojimą skirti ir atleisti Ministrą Pirmininką (nesvarbu, kad tam būtinas Seimo pritarimas), vėliau negali daryti realios įtakos diskutuotiniems Vyriausybės sprendimams. Todėl neatsitiktinai konstitucinės teisės moksle atkreiptas dėmesys į nereglamentuotus (jurisprudenciškai vadinamus „neypatinguosius“) valstybės vadovo ir Vyriausybės (ar Ministro Pirmininko) santykius, pabrėžiant, kad „galimų nesutarimų sprendimas turi remtis abipusiu kompromiso poreikiu“[409]. Tokia išeitis atrodo logiška žinant dabartinį konstitucinį valstybės vadovo ir Vyriausy-

---

408 Šiuo pavyzdžiu norėta pasakyti tik tai, kad galiojantys įstatymai neteikia valstybės vadovui plačių galimybių veiksmingai kvestionuoti Vyriausybės sprendimus, todėl skaitytojui neturėtų susidaryti įspūdis, neva kiekvienu atveju prioritetą būtina teikti visuomenės interesui. Svarbu pastebėti ir tai, kad visų pirma viešųjų visuomenės ir viešųjų valstybės interesų kategorijos yra tolygios jų socialinio reikšmingumo požiūriu, todėl būtinas vienodas jų teisinis apgynimas (išsamiau apie tai: A. Andruškevičius. Administracinės teisės principai ir normų šaltiniai, p. 100, 101). Antra, tam tikrų žmonių grupių interesai netgi dėl to paties dalyko gali esmingai nesutapti. Antai Panevėžio r. savivaldybės tarybai atsižvelgus į gyventojų protestus ir neleidus kurti sąvartyną prie vienos šio rajono gyvenvietės, Kupiškio ir Rokiškio miestuose sukauptas buitines atliekas reikėtų vežti didelius atstumus, tad, suprantama, tokių paslaugų išlaidas galiausiai reikėtų padengti gyventojams.

409 E. Šileikis. Alternatyvi konstitucinė teisė, p. 453.

bės institucijų atskyrimą[410]. Kita vertus, kompromisas dėl administracinių sprendimų gali būti nelengvai pasiekiamas, pavyzdžiui, dėl Vyriausybei (bet ne tiesiogiai Prezidentui) tenkančios pareigos rezultatyviai išspręsti kurį nors aktualų ūkinį klausimą.

7.1.4. Prezidento kanceliarijos funkcijų viešieji aspektai

Ligšiolinis teisės mokslas tiria Respublikos Prezidento įgaliojimus[411], tačiau administracinės teisės ginamų viešųjų interesų požiūriu aktualūs ir Prezidento kanceliarijos pareigūnų sprendimai. Ši valstybės įstaiga ne tik padeda Prezidentui įgyvendinti jo funkcijas ir atlieka Respublikos Prezidento rezidencijos finansinį, ūkinį ir materialinį aptarnavimą, bet nustatyta tvarka nagrinėja ir piliečių, kitų asmenų prašymus bei skundus, apibendrina juose keliamas problemas, organizuoja piliečių ir kitų asmenų priėmimą (Lietuvos Respublikos Prezidento kanceliarijos nuostatų 1, 6.9, 6.10 punktai). Šių funkcijų įgyvendinimas tikslinamas Prezidento kanceliarijos kanclerio 2005 m. rugsėjo 12 d. įsakymu Nr. 25A-88 patvirtintame Asmenų priėmimo Lietuvos Respublikos Prezidento kanceliarijoje tvarkos apraše.

Ir Prezidento kanceliarijos nuostatai, ir minėtas Asmenų priėmimo tvarkos aprašas yra vieši teisės aktai, skelbiami atitinkamoje interneto svetainėje[412].

Administracinės teisės požiūriu būtina pabrėžti, kad, skirtingai nei Lietuvos valstybės vadovo, Prezidento kanceliarijos institutas daug labiau atitinka tradicinės viešosios administracijos sąvoką ir standartinius viešojo administravimo subjekto požymius. Antai, pavyzdžiui, Respublikos Prezidento teisės aktai nėra skundžiami remiantis Administracinių bylų teisenos įstatymu (žr. ABTĮ 16 straipsnio 2 dalį). Tokį reguliavimą lemia ypatingas valstybės vadovo konstitucinis statusas. Tuo tarpu asmenims informaciją teikti įstatymų įpareigotos Prezidentūros kanceliarijos atsakymai gali būti skundžiami įprastine, t. y. ABTĮ nustatyta tvarka. Čia tiktų pacituoti specialiosios teisėjų kolegijos nutarties fragmentą: „kaip valstybės vadovo

---

410 Skirtingai nei buvo 1918–1940 m. Lietuvoje, įtvirtinant, pavyzdžiui, 1922 m. rugpjūčio 1 d. Lietuvos Valstybės Konstitucijos 40§ bei 54§ nuostatas „Vyriausybę sudaro Respublikos Prezidentas ir Ministerių Kabinetas“, „Respublikos Prezidentas turi teisės dalyvauti Ministerių Kabineto posėdžiuose ir juose pirmininkauti“ (Vyriausybės Žinios, 1922 08 06, Nr. 100-799).

411 Žr., pavyzdžiui: P. Vinkleris. Lietuvos Respublikos Prezidento statusas ir įgaliojimai. Vilnius, 2002.

412 Rengiamasi priimti Respublikos Prezidento kanceliarijos darbo reglamentą, taip reaguojant į Organizacijų vystymo centro auditorių atliktą kanceliarijos darbo organizavimo vertinimą (žr.: „Lietuvos žinios“, 2007 01 12).

negalima tapatinti su jam pavaldžiu administracijos aparatu, taip ir Respublikos Prezidentui nustatyto konstitucinio statuso, įskaitant ir neliečiamumo privilegiją, negalima išplėsti jam pavaldaus pagalbinio aparato atžvilgiu. Taigi Prezidentūra[413], kaip Respublikos Prezidento veiklą užtikrinanti pagalbinė institucija, traktuotina kaip administravimo subjektas, kurio vykdomojo pobūdžio veiksmai gali būti skundžiami administraciniams teismams."[414]

7.2.

Vyriausybės ir jos vadovo Ministro Pirmininko valdymo aktai

7.2.1. Vyriausybės in corpore *nutarimai*

7.2.1.1. Aktai, įgyvendinantys vykdomąją funkciją

Konstitucijos nuostatos, įpareigojančios Lietuvos Respublikos Vyriausybę *tvarkyti krašto reikalus, saugoti Lietuvos Respublikos teritorijos neliečiamybę, garantuoti valstybės saugumą ir viešąją tvarką* (94 straipsnio 1 dalies 1 punktas), *vykdyti įstatymus ir Seimo nutarimus dėl įstatymų įgyvendinimo, taip pat Respublikos Prezidento dekretus* (94 straipsnio 1 dalies 2 punktas), suponuoja logišką pagrindinio šalies įstatymo normą, kad Lietuvos Respublikos Vyriausybė valstybės valdymo reikalus sprendžia posėdžiuose visų Vyriausybės narių balsų dauguma priimdama nutarimus (K 95 straipsnio 1 dalis). Iš esmės analogiškas nuostatas įtvirtina ir Vyriausybės įstatymas (22 straipsnio 1 dalies 1 ir 2 punktai, 37 straipsnio 1 dalis). Dėl to galima teigti, kad krašto reikalų tvarkymo ar įstatymų įgyvendinimo klausimai, išreiškiantys Vyriausybės santykį su piliečiais, kitais valstybės gyventojais, šalies ar užsienio šalių ūkio subjektais, visais atvejais Vyriausybės išsprendžiami valdymo aktais, turinčiais *nutarimo* titulą. Taigi ar būtų vykdomas, pavyzdžiui, Seimo pasiūlymas (iš esmės – pavedimas) Vyriausybei priimti

413 Šis specialiosios teisėjų kolegijos nutartyje pavartotas žodis nėra tikslus: „prezidentūra" – žurnalistų leksikoje įprastas Respublikos Prezidentui talkinančių subjektų apibūdinimas, tuo tarpu teisės aktuose nurodomas „Prezidento kanceliarijos" terminas. Tiesa, Prezidento 2004 m. balandžio 26 d. dekretu Nr. 30 buvo patvirtintos Viešosios informacijos rengėjų akreditavimo Lietuvos Respublikos Prezidentūroje taisyklės, tačiau šiuo metu šį teisės aktą pakeitė Viešosios informacijos rengėjų akreditavimo Respublikos Prezidento kanceliarijoje tvarkos aprašas, patvirtintas Respublikos Prezidento kanceliarijos kanclerio 2007 m. rugpjūčio 10 d. įsakymu Nr. 25A-215 (skelbta *htpp:/www.president.lt*).

414 Specialiosios teisėjų kolegijos 1999 09 02 nut. // ATP (1), p. 288.

įstatymą įgyvendinančius lydimuosius teisės aktus[415], ar Vyriausybė nu spręstų leisti kuriam nors ūkio subjektui vykdyti Lietuvoje komercinę ar kitą valstybės sankcionuojamą veiklą, šie sprendimai būtų formalizuojami nutarimais.

Vyriausybės nutarimai dažniausiai yra norminiai aktai, t. y. jais sukuriamos, keičiamos ar pripažįstamos netekusiomis galios teisės normos, tikslinančios ir taikančios įstatymų nuostatas. Nutarimai būna ir individualaus pobūdžio teisės aktai, jais skiriami, pavyzdžiui, apskričių viršininkai ir jų pavaduotojai, savivaldybes prižiūrintys Vyriausybės atstovai, administracinių ginčų komisijų nariai ar, tarkim, suteikiamas leidimas dirbti užsienio šalies valstybinėje tarnyboje (pavyzdžiui, 2006 m. toks leidimas buvo duotas Lietuvos Respublikos ryšių reguliavimo tarnybos vadovo pavaduotojui).

Konstitucinio Teismo doktrinoje pabrėžiama, kad pagal Konstituciją Vyriausybė, spręsdama valstybės valdymo reikalus, visada turi priimti nutarimus ir juos paskelbti nepriklausomai nuo to, ar Vyriausybės aktai yra norminiai, ar individualūs, taip pat nepriklausomai nuo to, kokiam subjektui ar subjektams jie skirti[416]. Be to, pastebėtina, jog 2004 metais Vyriausybės įstatymas buvo papildytas nuostata, kad Vyriausybė, svarstydama Lietuvos Respublikos pozicijas dėl pasiūlymų priimti Europos Sąjungos teisės aktus, gali priimti sprendimus, o dėl kitų Europos Sąjungos dokumentų – rezoliucijas (41^1 straipsnio 3 dalis). Sprendimai ir rezoliucijos priimami Vyriausybės *pasitarime* (paryškinta – *aut.*) dalyvaujančių Vyriausybės narių balsų dauguma (VyrĮ 41^1 straipsnio 1 dalis).

7.2.1.2. Vyriausybės koordinaciniai nutarimai

Kitaip nei įstatymų tikslinamieji asmenims ir ūkio subjektams taikomi nutarimai, koordinaciniai Vyriausybės teisės aktai skirti jai pavaldžiai Lietuvos Respublikos viešajai administracijai. Tai lemia Konstitucijos ir įstatymų nuostatos, įtvirtinančios ***koordinuojamuosius*** ir iš to išplaukiančius ***drausminamuosius*** Vyriausybės įgaliojimus[417].

---

415 Pavyzdžiui, pasiūlymas Vyriausybei patvirtinti ar pakeisti teisės aktus, reikalingus Valstybės sienos apsaugos tarnybos įstatymo nuostatoms įgyvendinti (žr. VSATĮ 29 straipsnio 2 dalį // Valstybės žinios, 2000, Nr. 92-2848).

416 KT 2001 11 29 nut. // KTNiS 2002 (17), p. 96.

417 Vyriausybė, išskirta Konstitucijos VII skirsnyje *Lietuvos Respublikos Vyriausybė*, yra logiškas konstitucinės jurisprudencijos „taikinys", išsamiai aptartas E. Šileikio knygoje „Alternatyvi konstitucinė teisė", pabrėžiant tuos Vyriausybės teisinio statuso bruožus, kurie apibūdina šią instituciją kaip „formuojamą Respublikos Prezidento ir Seimo" (knygos V.B.4.3 skyrius), „turinčią atitinkamą kompetenciją ir diskreciją" (V.B.4.4), „grąžinančią įgaliojimus ir Konstitucijoje nurodytais pagrindais privalančią atsistatydinti" (V.B.4.5). Atitinkami Vyriausybės veiklos teisinių pagrindų aspektai minėtoje knygoje aptarti nagrinėjant pagrindinėms valstybės valdžios funkcijoms priskiriamą valdymo (administravimo) funkciją, išskiriant planavimą

Vyriausybės aktai, įgyvendinantys planavimo (koordinavimo) funkciją. Konstitucija lakoniškai nustato, kad Lietuvos Respublikos Vyriausybė koordinuoja ministerijų ir kitų[418] Vyriausybės įstaigų veiklą (94 straipsnio 1 dalies 3 punktas). Vyriausybės įstatyme ši konstitucinė nuostata papildoma nurodant, kad Vyriausybė *svarsto ir aprobuoja ministerijų, Vyriausybės įstaigų strateginius veiklos planus* (22 straipsnio 1 dalies 3 punktas)[419]. Taigi planavimas yra Vyriausybės koordinacinė veikla tuo požiūriu, kad ministerijos veikla organizuojama vadovaujantis Vyriausybės aprobuotais viešai paskelbtais strateginiais veiklos planais, rengiamais vadovaujantis Vyriausybės programa, kuriai Seimas pritaria, ir derinamais su valstybės ilgalaikės raidos strategija (VyrĮ 29 straipsnio 1 dalies 10 punktas). Analogiška norma galioja Vyriausybės įstaigoms (VyrĮ 33 straipsnio 7 dalis). Ministrai teikia Vyriausybei ministerijos veiklos metų ataskaitas, kaip vykdoma Vyriausybės programa, jos įgyvendinimo priemonės ir ministerijos strateginiai veiklos planai, taip pat Ministro Pirmininko reikalavimu atsiskaito už savo veiklą (VyrĮ 26 straipsnio 3 dalies 6 punktas). Šios normos nuosekliai papildomos Vyriausybės darbo reglamento nuostata, kad ministerijos, Vyriausybės įstaigos ir apskričių viršininkai atitinkamos veiklos ataskaitas pateikia Vyriausybei jos nustatytais terminais ir forma (40 punktas). Su strateginiais veiklos planais ir jų kontrole susiję sprendimai paprastai būna įforminami Vyriausybės nutarimais.

Vyriausybės planavimo koordinacinė funkcija reglamentavimo požiūriu vertintina kaip pakankama, tačiau kyla jos įgyvendinimo problemų. Konstatuojama, kad „Strateginio planavimo sistema diegiama, tačiau per mažai dėmesio skiriama valstybės institucijų strateginių tikslų ir uždavinių

(V.A.3.3.1) bei pareigūnų skyrimą ir atleidimą (V.A.3.4). Visa tai įvertinus, šiame darbe didesnis dėmesys skiriamas Vyriausybės ir ministerijų, Vyriausybės įstaigų, apskričių *subordinacinėms* sąsajoms ir jų ypatumams.

418 Įvardis „kitų" paryškina ministerijų (tarsi „Vyriausybės sistemos įstaigų") priklausomumą nuo Vyriausybės *in corpore* priimtų sprendimų. Tačiau palyginus ministerijas ir Vyriausybės įstaigas galiojančio teisinio reglamentavimo požiūriu matyti, kad jos netapatintinos, nes ministerijas įsteigia ir panaikina Seimas pagal Vyriausybės siūlymą, tuo tarpu Vyriausybės įstaigos buvimas ar nebuvimas yra pačios Vyriausybės diskrecijos dalykas: įstatyme tai įvardijama dispozityviąja norma „Ministerijoms nepriskirtiems klausimams spręsti Vyriausybė, nedidindama valstybės valdymui atitinkamų metų biudžete skirtų lėšų, gali steigti Vyriausybės įstaigas (departamentus, kontrolės ir apskaitos funkcijas vykdančias tarnybas, agentūras, inspekcijas ir kitas įstaigas)" (VyrĮ 33 straipsnio 1 dalis).

419 Vyriausybės koordinacinė funkcija išplaukia ir iš poįstatyminių teisės aktų, pavyzdžiui, Vyriausybės darbo reglamento (Valstybės žinios, 1994, Nr. 63-1238, nauja red.: Valstybės žinios, 2003, Nr. 27-1089) nuostatos, kad „Atitinkamų Vyriausybės įstaigų vadovai, apskričių viršininkai, kiti asmenys turi dalyvauti Vyriausybės posėdžiuose, kai svarstomi klausimai, prie kurių rengimo jie prisidėjo, arba kiti su jais tiesiogiai susiję klausimai" (77 punkto 2 papunktis).

įgyvendinimui, *priežiūrai* (paryškinta – *aut.*) ir vertinimui“[420]. Dėl to paradoksaliai gali atrodyti Vyriausybės vizija „optimizuoti teritorinį valdymą suformuojant *savavaldžią* (paryškinta – *aut.*) atstovaujamąją apskrities instituciją“[421].

„Unifikuojamieji“ Vyriausybės aktai. Išskirtini Vyriausybės nutarimai, kuriais patvirtinami ministerijų nuostatai, jų pakeitimai ir papildymai. Ministerijų ir kitų institucijų nuostatus tradiciškai sudaro šios dalys: Bendrosios nuostatos; Ministerijos uždaviniai ir funkcijos; Ministerijos teisės; Ministerijos darbo organizavimas; Valstybės tarnautojų priėmimas; Ministerijos veiklos koordinavimas ir kontrolė. Turint omenyje palyginti vienodą ministerijų vadovybės sandarą (ministras, viceministras, ministerijos valstybės sekretorius, ministerijos sekretoriai), ministerijos administracijos struktūrą (Personalo, Teisės, Ūkio ir kiti departamentai) bei principinę ministerijos vidaus padalinių schemą (į skyrius dalijami departamentai, savarankiški skyriai ir kitokie dariniai), galima suprasti, kodėl ministerijų nuostatuose skiriasi tik institucijų uždaviniai ir funkcijos[422]. Vyriausybė suvienodino ir apskričių valdymo schemas – patvirtino Tipinę apskrities viršininko administracijos struktūrą[423], Tipinius šios administracijos nuostatus[424] ir Vyriausybės atstovo tarnybos nuostatus[425]. Esant tokiam centralizuotam reguliavimui galima manyti, kad, pavyzdžiui, įsakymu tvirtinantis savo administracijos struktūrą ir nuostatus (AVĮ 18 straipsnio 3 dalis) apskrities viršininkas neturi platesnių teisinių galimybių kiek daugiau pakeisti tipinių aktų nuostatas. Tai įprasmina Vyriausybės atliekamas koordinavimo ir kontrolės funkcijas.

2003 m. Vyriausybė patvirtino Pavyzdinį ministerijų darbo reglamentą[426]. Šiuo teisės aktu buvo nustatyta ministerijų pareiga per du mėnesius parengti darbo reglamentus. Pastebėtina, kad minėto valdymo akto apibūdinimas terminu *pavyzdinis* suponavo logišką Vyriausybės nutarimo normą, kad ministerijos, atsižvelgdamos į jų veiklą reglamentuojančių įstatymų specifiką, į savo darbo reglamentus gali įrašyti kitas nuostatas

[420] Viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategijos, patvirtintos Vyriausybės 2004 m. balandžio 28 d. nutarimu Nr. 488, 14 punktas // Valstybės žinios, 2004, Nr. 69-2399.

[421] Ten pat, 65.2.2 punktas.

[422] Atsižvelgiant į tai galima paaiškinti, kodėl unifikavimo funkcija netaikoma Vyriausybės įstaigoms – skiriasi ne tik atliekamos funkcijos (plg. Ginklų fondą ir Vyriausybės įstaigos statusą iki 2004 metų turėjusį Europos teisės departamentą), bet ir vidaus struktūra (plg., pavyzdžiui, Statistikos departamentą ir Valstybinę tabako ir alkoholio kontrolės tarnybą). Vyriausybės tvirtinami šių įstaigų nuostatai struktūros požiūriu taip pat neišvengiamai skiriasi.

[423] Valstybės žinios, 2002, Nr. 32-1217.

[424] Valstybės žinios, 2002, Nr. 32-1216.

[425] Valstybės žinios, 2004, Nr. 12-349.

[426] Vyriausybės 2003 08 12 nut. Nr. 1002 // Valstybės žinios, 2003, Nr. 80-3639.

(3 punktas)[427]. Tokią diskreciją galima paaiškinti konstitucine nuostata, kad ministras vadovauja ministerijai, sprendžia ministerijos kompetencijai priskirtus klausimus, taip pat atlieka kitas įstatymų numatytas funkcijas (K 98 straipsnio 1 dalis).

7.2.2. Ministro Pirmininko potvarkiai

Tai Vyriausybės vadovo leidžiami aktai, remiami įstatymo norma Ministras Pirmininkas pagal savo kompetenciją organizaciniais, personaliniais ir kitais klausimais leidžia potvarkius (VyrĮ 43 straipsnio 1 dalis). Skirtingai nei Vyriausybės nutarimai, kurie, minėta, yra norminiai ir individualūs viešojo valdymo aktai, Ministro Pirmininko potvarkiai visais atvejais skiriami individualizuotam teisės subjektui ar jų grupei ir taikomi vieną kartą.

Potvarkio forma taikoma daugeliui Ministro Pirmininko sprendimų, pavyzdžiui, oficialių tarpinstitucinių santykių atveju, kai Vyriausybės sudėtį ar ministrų kandidatūras teikiama tvirtinti Respublikos Prezidentui (VyrĮ 24 straipsnio 2 dalies 1, 2 punktai), taip pat Ministro Pirmininko skiriamiems valstybės tarnautojams valdyti – tarnybinėms nuobaudoms skirti, tarnautojams ir pareigūnams skatinti (VyrĮ 24 straipsnio 2 dalies 4, 5 punktai), suteikti įgaliojimus atstovauti Vyriausybei, tarkim, teismuose (VyrĮ 24 straipsnio 2 dalies 12 punktas) ir kitiems klausimams spręsti (žr. Vyriausybės darbo reglamento[428] II skyriaus 3 dalį).

7.2.3. Vyriausybės ir Ministro Pirmininko pavedimai

Pagal Vyriausybės darbo reglamentą ministrai, Vyriausybės įstaigų vadovai ir apskričių viršininkai privalo užtikrinti, kad deramai ir laiku būtų įvykdomi vadinamieji Vyriausybės ir Ministro Pirmininko pavedimai (164 punkto 1 papunktis). Tai individualūs administraciniai sprendimai, kuriais minėtiems subjektams pavedama atlikti tam tikrus veiksmus, pavyzdžiui, sudaryti darbo grupę teisės akto projektui rengti. Pavedimai būna dvejopi:

---

[427] Vyriausybės nutarimas niekaip neapibrėžė „kitų nuostatų“ sampratos. Suprantama, tos Pavyzdinio ministerijų darbo reglamento normos, kurios tiesiogiai rėmėsi konstituciniu reguliavimu (pavyzdžiui, 6 punkto nuostatos, kad ministras yra atsakingas Lietuvos Respublikos Seimui, Respublikos Prezidentui ir tiesiogiai pavaldus Ministrui Pirmininkui), ministerijų darbo reglamentuose atsispindėjo nepakeistos. Smulkiau nei Pavyzdiniame reglamente buvo reguliuojama, pavyzdžiui, ministerijose gaunamų dokumentų registravimo ir paskyrimo vykdyti tvarka, ministro, viceministro, ministerijos valstybės sekretoriaus ir ministerijų sekretorių pavedimai, ministerijose parengtų dokumentų, ministro įsakymų, ministerijos valstybės sekretoriaus potvarkių, įgaliojimų registravimas, saugojimas ir siuntimas (žr. Finansų ministerijos darbo reglamentą // Valstybės žinios, 2003, Nr. 100-4512).

[428] Patvirtinto Vyriausybės 1994 m. rugpjūčio 11 d. nutarimu Nr. 728 (Valstybės žinios, 1994, Nr. 63-1238, nauja red.: Valstybės žinios, 2003, Nr. 27-1089).

įforminti kaip *rezoliucija* arba suformuluoti Vyriausybės nutarime ar Ministro Pirmininko potvarkyje. Kaip vykdomi pavedimai, kontroliuoja Vyriausybės kanceliarijos padalinių vadovai ar jų pavedimu – patarėjai (VyrDR 167 punktas).

7.2.4. „Drausminamieji" Vyriausybės ir Ministro Pirmininko sprendimai

Įprastas administracinės teisės ir valdymo subordinacinių santykių elementas – *atsakomybė* ir bene svarbiausia teisinio vertinimo požiūriu jo dalis – *baudimas* Vyriausybei pavaldžiai viešajai administracijai taikoma įstatymiškai nustatant: a) Vyriausybės *in corpore* įgaliojimus *skirti drausmines nuobaudas apskričių viršininkams ir Vyriausybės atstovams* (VyrĮ 22 straipsnio 1 dalies 14 punktas); b) Ministro Pirmininko įgaliojimą *taikyti drausminę atsakomybę Vyriausybės įstaigų vadovams ir Ministro Pirmininko skiriamiems valstybės tarnautojams* (VyrĮ 24 straipsnio 2 dalies 4 punktas).

Nurodytoji valstybės tarnautojų baudimo funkcija abejonių neturėtų kelti: šie darbuotojai skiriami Vyriausybės (VyrĮ 22 straipsnio 1 dalies 14 punktas) ar pasirenkami Ministro Pirmininko pagal asmeninio (politinio) pasitikėjimo principą arba paskiriami į pareigas jo potvarkiu (VyrDR 17 punktas), taigi Vyriausybė ir jos vadovas turi disponuoti tam tikromis administracinio poveikio priemonėmis atitinkamai reaguodama į prastą paskirtojo valdininko darbą ar netinkamą valstybės tarnautojo elgesį[429]. Čia galima pastebėti, kad Vyriausybės drausminamosios galios yra apribotos dėl specifinio kai kurių Vyriausybės koordinuojamų įstaigų teisinio statuso, apsaugančio jų pareigūnus nuo Vyriausybės ir jos vadovo administracinio poveikio.

Antai VĮ Valstybės turto fondo vadovas 2004 metais už neteisėtą medžioklę buvo nubaustas administracine tvarka pagal ATPK nustatytą reguliavimą. Kadangi Turto fondo veiklai esminę įtaką daro Vyriausybės sprendimai, logiška manyti, kad jos vadovas už nederamą elgesį turėtų atsakyti kaip bet kuris kitas centrinės viešosios administracijos pareigūnas. Žurnalisto paklaustas apie tokią galimybę Vyriausybės vadovas komentavo, kad minėtas asmuo nėra valstybės tarnautojas, taigi Valstybės tarnybos įstatyme numatytos nuobaudos, tarp jų ir atleidimas iš pareigų, jam negali būti skirtos[430].

[429] Antai Vyriausybės nutarimu 2005 metais buvo skirta drausminė nuobauda Klaipėdos apskrities viršininkei, Ministras Pirmininkas 2004 metais savo potvarkiu pareiškė griežtą papeikimą Valstybinės duomenų apsaugos inspekcijos vadovei.

[430] Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas (Valstybės žinios, 1999, Nr. 66-2130, nauja red.: 2002, Nr. 45-1708) valstybės ir savivaldybių įmonių tarnautojams netaikomas (4 straipsnio 5 dalies 5 punktas).

Nors Valstybės turto fondą steigia, jo įstatus, privatizavimo objektų sąrašą tvirtina Vyriausybė, o jos nutarimai dėl valstybės turto privatizavimo ir valdymo Turto fondui yra privalomi (žr. šios įmonės įstatų 1 punktą[431]), nei Vyriausybė, nei Ministras Pirmininkas teisiškai neįgalioti skirti tarnybinę nuobaudą šios valstybės įmonės vadovui, nes pastarasis yra skiriamas Turto fondo valdybos, suderinus su Ministru Pirmininku (minėto teisės akto 19.1 punktas)[432].

7.2.5. Vyriausybės rekomendaciniai aktai: būtinybė ir perteklius

Šie valdymo aktai dažniausiai būna skirti savivaldybių viešojo valdymo subjektams. Žinoma, didžioji dalis konstitucingų ir teisėtų, t. y. neprieštaraujančių Konstitucijai ir įstatymams Vyriausybės teisės aktų savivaldybėms nėra rekomendaciniai ir galioja besąlygiškai. Tai išplaukia iš konstitucinio imperatyvo savivaldybėms laikytis Konstitucijos ir įstatymų, vykdyti Vyriausybės sprendimus (K 123 straipsnio 2 dalis), taip pat iš Vietos savivaldos įstatyme įtvirtintos analogiškos nuostatos (41 straipsnio 1 dalis) bei iš to, kad Vyriausybė kontroliuoja, kaip skiriami Vyriausybės atstovai vykdo įstatymo nustatytus įgaliojimus prižiūrėdami, ar savivaldybės vykdo Vyriausybės nutarimus ir sprendimus (VyrĮ 23 straipsnio 1 dalies 1 punktas). Tačiau administracinėje teisėje įtvirtinta ir įstatymo lygmens norma, kad Vyriausybė *teikia rekomendacijas savivaldybėms socialinės apsaugos, sveikatos, švietimo ir kultūros plėtojimo bei kitais klausimais* (VyrĮ 23 straipsnio 1 dalies 2 punktas). Dėl to reikia atskirai aptarti šiuos Vyriausybės valdymo aktus.

Galima teigti, kad rekomendacinis viešojo valdymo metodas tinka tada, kai reikia įvertinti vietos sąlygų ypatumus, kitaip tariant, socialinių santykių skirtingumus, dėl kurių imperatyvus Vyriausybės teisės aktas nebutų logiškas problemos sprendimas. Antai 2004 m. Vyriausybės įgaliota Švietimo ir mokslo ministerija rekomendavo savivaldybėms organizuoti viešuosius svarstymus, ar tikslinga pertvarkyti į pagrindines arba uždaryti mokyklas, turinčias mažai mokinių. Šiuo atveju centrinės valdžios rekomendacinis sprendimas remiamas Vietos savivaldos įstatymo nuostatomis, kad vaikų, jaunimo ir suaugusiųjų bendrojo lavinimo organizavimas yra priskirtoji (ribotai savarankiška) savivaldybės funkcija (7 straipsnio 1 dalies

---

431 Patvirtintų Vyriausybės 2005 m. sausio 26 d. nutarimu Nr. 95 // Valstybės žinios, 2005, Nr. 14-429.

432 Ši teisinė situacija įprasmina prof. E. Šileikio mintį, kad Ministrui Pirmininkui informaciją teikiantis ir į Vyriausybės prioritetus atsižvelgiantis Valstybės turto fondas gali būti gretinamas su Vyriausybės įstaigomis (apie tai rašyta: A. Andruškevičius. Administracinės teisės principai ir normų ribos, p. 61).

1 punktas), o šio pobūdžio funkcijas savivaldybės atlieka atsižvelgdamos į vietos sąlygas ir aplinkybes (5 straipsnio 1 dalies 2 punktas).

Diskutuotinas rekomendacijų metodo taikymas socialiniams santykiams, kurie objektyviai nėra skirtingi įvairiose savivaldybėse. Antai Vyriausybės 2002 m. rugsėjo 25 d. nutarime Nr. 1491[433] nustatyta: „Rekomenduoti <...> savivaldybių institucijoms ir įstaigoms <...> aptarnaujant piliečius ir kitus asmenis, nagrinėjant jų prašymus ir skundus, vadovautis šiuo nutarimu patvirtinta Piliečių ir kitų asmenų aptarnavimo viešojo administravimo ir kitose institucijose pavyzdine tvarka“ (3 punktas). Galima svarstyti, kad Konstitucijos laiduojama Lietuvos piliečių teisė kritikuoti valstybės įstaigų ar pareigūnų darbą ir apskųsti jų sprendimus (K 33 straipsnio 2 dalis) neturėtų būti įgyvendinama poįstatyminių teisės aktų rekomendacinėmis normomis[434].

Apskritai neginčytina, kad centriniai valdymo subjektai turi paisyti įstatymo normos, pagal kurią savivaldybės nėra pavaldžios valstybės institucijoms (VSĮ 38 straipsnio 2 dalis), taigi ir rekomendacijų metodas tam tikruose Vyriausybės ir savivaldybių santykiuose yra logiškas valstybės ir vietos savivaldos sąsajų tarpininkas.

7.2.6. Vyriausybės kanceliarijos funkcijų viešasis aspektas

Teisės literatūroje pagrįstai nurodoma, kad svarbus vaidmuo užtikrinant Vyriausybės veiklą ir jos priimamų sprendimų įgyvendinimą tenka Ministro Pirmininko politinio asmeninio pasitikėjimo valstybės tarnautojams ir Vyriausybės kanceliarijai[435].

Ministro Pirmininko politinio asmeninio pasitikėjimo valstybės tarnautojai yra Vyriausybės vadovo patarėjai specialiais klausimais, šių pareigūnų veiklą koordinuoja Ministro Pirmininko vyriausiasis patarėjas (VyrĮ 44 straipsnio 2 dalies 1 punktas).

Vyriausybės įsteigtai biudžetinei įstaigai Vyriausybės kanceliarijai vadovauja Vyriausybės kancleris, turintis įgaliojimą skirti į pareigas ir atleisti Vyriausybės kanceliarijos valstybės tarnautojus (VyrĮ 45 straipsnio 2 dalies 4 punktas), taip pat pagal darbo sutartį dirbančius darbuotojus, skatinti juos ar skirti nuobaudas, tam tikslui išleisdamas įsakymus. Taigi Vyriausy-

[433] Valstybės žinios, 2002, Nr. 95-4105, antraštės pakeitimai: Valstybės žinios, 2006, Nr. 60-2134.

[434] Šio teiginio argumentus žr.: A. Andruškevičius. Administracinės teisės principai ir normų ribos, p. 135–139). Beje, kaip jau minėta (žr. I.5.4.2.5), Vyriausybės 2002 m. gegužės 25 d. nutarimo Nr. 1491 normą apie „vieno langelio“ tarnybą įstatymų kūrėjas kaip administravimo principą visgi perkėlė į 2006 m. patobulinto Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo (Valstybės žinios, 2006, Nr. 77-2975) 3 straipsnio 1 dalies 8 punktą.

[435] Lietuvos administracinė teisė. Bendroji dalis, p. 310.

bės kanclerio valdymo aktai išreiškia daugiausia kanceliarijos vidaus administravimo funkciją.

Vyriausybės kanceliarija yra viešųjų administracinių paslaugų teikėja, nes joje priimami piliečių ir kitų asmenų prašymai, nagrinėjami skundai. Asmenų priėmimo ir aptarnavimo Vyriausybės kanceliarijoje tvarką nustato Vyriausybės kancleris (plg. su knygos II.7.1.4 poskyryje aptartomis Prezidento kanceliarijos viešosiomis funkcijomis). Taigi Vyriausybės kanceliarijos įstaiga – vienas iš šalies viešosios administracijos subjektų, kurio sprendimai ginčijami Lietuvos Respublikos įstatymų nustatyta tvarka.

7.2.7. Vyriausybės aktų teisėtumo sąlygos

Norminio pobūdžio Vyriausybės aktams taikomos Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės norminių aktų rengimo tvarkos įstatymo nuostatos[436]: 1) teisės aktas turi atitikti Lietuvos Respublikos Konstituciją, taip pat galiojančius kitus teisės aktus, jeigu tame akte nėra normų, keičiančių galiojančius teisės aktus (5 straipsnio 1 dalis): 2) teisės aktas privalo atitikti šiame įstatyme nustatytus formos, struktūros, turinio ir kalbos reikalavimus (5 straipsnio 2 dalis). Pastarąją sąlygą nesunkiai įgyvendina Vyriausybės kanceliarijoje dirbantys teisės specialistai.

Vyriausybės norminių nutarimų atitikties Konstitucijai ir įstatymams sąlyga reiškia, kad: a) nutarimu neturi būti sukuriamos teisės normos, kurios savo galia konkuruotų su įstatymo, kurio įgyvendinimui skirtas Vyriausybės aktas, normomis; b) nutarimu, t. y. poįstatyminiu teisės aktu neturi būti reguliuojami tokie socialiniai santykiai, kuriems pagal jų pobūdį reikalingas įstatyminis reglamentavimas. Pastaroji sąlyga taip pat reiškia, kad ir tais atvejais, kai naujai susidarę ar pakitę socialiniai santykiai reikalauja teisinio reglamentavimo, bet Seimas dar nėra priėmęs atitinkamo įstatymo ar jo pataisų, Vyriausybė neįgaliota savarankiškai reguliuoti tokių santykių.

> Antai Konstitucinis Teismas sprendė dėl Vyriausybės 1991 m. gruodžio 5 d. nutarimu Nr. 530 patvirtintų Asmenų draudimo valstybės lėšomis ir kompensacijų mokėjimo juos sužeidus ar jiems žuvus ryšium su tarnyba sąlygų 4 punkto atitikties PolVĮ 48 straipsniui. Teismas konstatavo, kad įstatymai, galioję iki Konstitucijos priėmimo, galioja tiek, kiek jie neprieštarauja Konstitucijai, todėl įstatymų kūrėjas privalo peržiūrėti anksčiau priimtus aktus atsižvelgdamas į Konstitucijos normas, tarp jų ir tą, kuri laiduoja piliečių socialinį aprūpinimą. Ginčijamu atveju reikiamo įstatyminio reguliavimo nebuvo, taigi Vyriausybei šiuos santykius sureguliavus poįsta-

---

[436] Valstybės žinios, 1995, Nr. 41-991.

tyminiu aktu buvo pažeistas konstitucinis asmenų socialinių teisių įstatyminės gynybos principas[437].

Vyriausybės aktai neturi grįžtamosios galios, t. y. išskyrus kai kurias iš imtis, jie netaikomi įvykusiems teisiniams faktams ir teisiniams padariniams, atsiradusiems iki naujai priimto norminio akto įsigaliojimo. Dėl šios taisyklės nepaisymo Konstitucinis Teismas pripažino neteisėtais, pavyzdžiui, Vyriausybės 1993 m. lapkričio 23 d. nutarimu Nr. 872 naujai išdėstyto Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1992 m. spalio 16 d. nutarimo Nr. 773 8, 8.4 ir 8.6 papunkčius[438] (teisės principo *lex retro non agit* – įstatymas neturi grįžtamosios galios – jurisprudencinį interpretavimą išsamiau žr. knygos III.2.1.4.1 skirsnyje).

Kita Vyriausybės nutarimų teisėtumo sąlyga – jų oficialus paskelbimas, reglamentuojamas atitinkamu Lietuvos Respublikos įstatymu[439] bei Vyriausybės 1999 m. rugpjūčio 23 d. nutarimu Nr. 918, kuriuo buvo patvirtinta Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimų, Ministro Pirmininko potvarkių, ministrų, Vyriausybės įstaigų, kitų valstybės valdymo institucijų vadovų įsakymų ir įsakymais patvirtintų kitų teisės aktų pateikimo oficialiai skelbti „Valstybės žiniose" ir skelbimo interneto tinklalapiuose tvarka[440]. Minėtos sąlygos nepaisymą galima pailiustruoti Konstitucinio Teismo byla.

Buvo sprendžiama, ar Konstitucijai ir įstatymams neprieštarauja Vyriausybės 1995 m. rugpjūčio 31 d. nutarimas Nr. 1169-22 „Dėl specialaus Vyriausybės vertybinių popierių aukciono". Savo sprendimą šioje byloje KT grindė konceptualiomis nuostatomis, kad „Vyriausybė įgyvendina vykdomąją valdžią, jos galias apibrėžia Konstitucija ir įstatymai. Vyriausybė savo veikloje turi vadovautis demokratijos, teisėtumo, viešumo principais. Vykdomosios valdžios teisėtumas reikalauja, kad jos veikla būtų grindžiama teise. Tai reiškia, kad Vyriausybė pagal jai suteiktą kompetenciją turi atlikti atitinkamus veiksmus ir susilaikyti nuo veiksmų, kurie teisės normų nėra leidžiami". Teismas pabrėžė, jog Konstitucijos 128 straipsnio 1 dalies norma įtvirtina imperatyvų reikalavimą, kad tik Seimas priimtų sprendimus dėl valstybinės paskolos ir valstybės kitų esminių turtinių įsipareigojimų. Teismas nurodė ir kitą byloje aktualų aspektą, kad valstybinės paskolos ir valstybės kitų esminių turtinių įsipareigojimų svarstymas Seime suponuoja

---

[437] KT 1997 12 03 nut. // KTNis (9), p. 40–54.

[438] KT 1994 03 16 nut. // KTNiS (2), p. 29–37.

[439] Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės aktų skelbimo ir įsigaliojimo tvarkos" // Valstybės žinios, 1993, Nr. 12-296, nauja red.: Valstybės žinios, 2002, Nr. 124-5626. Sąlyga skelbti netaikoma Vyriausybės aktams, kuriuose yra valstybės ar tarnybos paslaptį sudarančios informacijos (žr. minėto įstatymo 4 straipsnio 2 dalies normą).

[440] Valstybės žinios, 1999, Nr. 71-2236.

> viešą diskusiją, tuo tarpu Vyriausybė nesikreipė į Seimą su siūlymu spręsti minėtą klausimą, taigi Vyriausybė, priimdama slaptą nutarimą surengti uždarą Vyriausybės paskolos obligacijų aukcioną, viršijo Konstitucijos suteiktas galias dėl valstybinės paskolos ėmimo[441].

Nekonstitucingais pripažįstami ir tie Vyriausybės sprendimai, kurie neatitinka akto formos nuostatų. Antai Konstitucinis Teismas, vertindamas į Vyriausybės 1998 m. liepos 22 d. posėdžio protokolą įrašytą Vyriausybės sprendimą „Dėl kompanijos „Danisco Sugar“ A/S prašymo įsigyti cukraus pramonės akcijų“, taigi iš esmės *protokolinį sprendimą*, konstatavo, kad pagal Konstituciją Vyriausybė, spręsdama valstybės valdymo reikalus, visada turi priimti nutarimus, ir jie turi būti paskelbti nepriklausomai nuo to, ar Vyriausybės priimami teisės aktai yra norminiai, ar individualūs, taip pat nepriklausomai nuo to, kokiam subjektui ar subjektų ratui jie skirti[442].

Čia galima pabrėžti, kad ne tik Vyriausybės norminio pobūdžio nutarimai, bet ir individualūs teisės aktai neretai būna reikšmingi visuomenės interesų požiūriu. Pavyzdžiui, iš Neringos miesto savivaldybės bandyta gauti projektavimo sąlygas statyboms Juodkrantės teritorijos dalyje, kuri pagal Vyriausybės 1994 m. patvirtintą generalinį planą skirta rekreaciniams poreikiams[443]. Tačiau leisti statybas urbanistiniame draustinyje gali tik Vyriausybė. Be abejo, tokiu atveju visuomenei ne tas pats, kokį sprendimą šiuo klausimu Vyriausybė priims. Dėl to diskutuotina, kad galiojantys teisės aktai numato valstybės valdžios institucijų pareigą skelbti tik įstatymų ir *norminių* (pažymėta – *aut.*) teisės aktų projektus[444] (išankstinio teisės viešumo klausimu papildomai žr. knygos III.2.1.3 poskyryje).

Taigi nors Konstitucinio Teismo keliolikos metų praktikos suformuluotos teisės doktrinos lyg ir turėtų pozityviai „kreipti“ poįstatyminę administracinę teisėkūrą, Vyriausybės aktų atitikties Konstitucijai ir įstatymams problema vis dar gana aktuali. Antai per laikotarpį nuo 2004 m. iki 2007 m. liepos 1 d. Konstitucinis Teismas nagrinėjo 17 bylų dėl Vyriausybės nutarimų ir 9 atvejais nusprendė, kad ginčijamas teisės aktas ar jo dalis prieštarauja Konstitucijai ar įstatymui. Tiesa, 1993–2003 m. laikotarpio šios srities statistika buvo dar prastesnė – iš 38 ginčytų Vyriausybės aktų 26 nutarimai (jų dalys) buvo pripažinti neatitinkančiais konstitucinio ar įstatyminio reguliavimo.

---

441 KT 1997 06 17 nut. // KTNiS (8), p. 115–125.

442 KT 2001 11 29 nut. // KTNiS (17), p. 78–102.

443 Žr.: „Lietuvos žinios“, 2005 05 08.

444 Žr. Vyriausybės 1999 m. vasario 4 d. nutarimą Nr. 118 (Valstybės žinios, 1999, Nr. 15-389).

7.3.

Ministerijų ir jų įstaigų valdymo aktai

7.3.1. Ministerijos vadovybės sprendimai

7.3.1.1. Ministro įsakymai ir kiti valdymo aktai

Skirtingai nei Lietuvos Respublikos Vyriausybė, kuri solidariai atsako Seimui už bendrą Vyriausybės veiklą (K 96 straipsnio 1 dalis), ministrai yra atsakingi už jiems pavestas valdymo sritis (VyrĮ 26 straipsnio 1 dalis). Tai lemia ministro veiklos įvairovę. Pirma, jis teikia Vyriausybei ministerijos veiklos metų ataskaitas, kaip vykdoma Vyriausybės programa, jos įgyvendinimo priemonės bei ministerijos strateginiai veiklos planai, ir Ministro Pirmininko reikalavimu atsiskaito už savo veiklą (VyrĮ 26 straipsnio 3 dalies 6 punktas). Taigi ministras yra priklausomas nuo aukštesnės pakopos viešosios administracijos. Antra, ministras yra Seimo ir Vyriausybės atliekamo teisės kūrimo partneris, nes *teikia Vyriausybei* <...> *įstatymų ir kitų teisės aktų projektus* (VyrĮ 26 straipsnio 3 dalies 3 punktas). Trečia, pagal teisinį įpareigojimą užtikrinti įstatymų, Lietuvos Respublikos tarptautinių sutarčių, Respublikos Prezidento dekretų, Vyriausybės nutarimų, Ministro Pirmininko potvarkių ir kitų teisės aktų, Vyriausybės ir Ministro Pirmininko pavedimų vykdymą (VyrĮ 26 straipsnio 3 dalies 2 punktas) ministras *koordinuoja* ir *kontroliuoja* ministerijos padalinių veiklą, taip pat įstaigų prie ministerijos veiklą per šių įstaigų vadovus (VyrĮ 26 straipsnio 3 dalies 10 punktas). Be to, kaip ir bet kurios kitos valstybinės institucijos vadovas, ministras atlieka organizacinį valdymą – tvirtina ministerijos administracijos padalinių nuostatus, skiria į pareigas ir atleidžia iš jų ministerijos valstybės tarnautojus ar, pavyzdžiui, nustato ministerijos valstybės sekretoriaus ir ministerijos sekretorių administravimo sritis (VyrĮ 26 straipsnio 3 dalies 9, 11, 12 punktai). Dauguma šių funkcijų pagal įstatymą atliekama *ministro įsakymo* forma, nes nustatyta, kad ministrai *leidžia įsakymus ir įsakymais patvirtintus kitus teisės aktus, tikrina, kaip jie vykdomi* (VyrĮ 26 straipsnio 3 dalies 5 punktas).

Taigi ministerijų vadovų priimami valdymo aktai dažniausiai yra įsakymai ir pagal sudėtį gali būti sąlygiškai skirstomi į a) paprastuosius ir b) sudėtinius, t. y. tokius, kurių esminė dalis yra kitas teisės aktas, tvirtinamas įsakymu – nuostatai[445], reglamentas[446], taisyklės[447], instrukcija[448],

---

[445] Pavyzdžiui, vidaus reikalų ministro 2005 m. liepos 1 d. įsakymu Nr. IV-210 patvirtinti Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos teisės departamento nuostatai // *www.vrm.lt.*

tvarkos aprašas[449] ir pan. Pagal pobūdį ministro įsakymai būna norminiai (jais paprastai tvirtinami kiti teisės aktai) ir individualaus teisinio turinio, pavyzdžiui, priimami skiriant asmenį į valstybės tarnybos pareigas ministerijoje ar iš jų atleidžiant[450].

7.3.1.2. Ministro individualūs pavedimai ir norminiai raštai

Įsakymai nėra vieninteliai ministro leidžiami valdymo aktai.

Antai 2005 m. patvirtintos Lietuvos Respublikos Vyriausybės narys ūkio ministras pavedė savo vadovaujamai ministerijai derėtis su Rusijos Federacijos pareigūnais dėl maisto produktų eksporto į šios šalies sostinę.

Pavyzdinis ministerijų darbo reglamentas ministrui suteikia teisę duoti pavedimus viceministrui, ministerijos valstybės sekretoriui, ministerijos sekretoriams, ministerijos administracijos padalinių vadovams, kitiems ministerijos valstybės tarnautojams ir darbuotojams, įstaigų prie ministerijų vadovams (34.1 papunktis). Vadinasi, gali būti teikiami ir pavedimai derėtis dėl ministerijos valdymo sritims priklausančių dalykų. Ministro turimų įgaliojimų požiūriu minėtas pavedimas formaliai negalėtų būti kvestionuojamas. Tiesa, šiuo atveju kilo kitokių abejonių, būtent, ar toks ūkio ministro pavedimas nereiškia viešųjų ir privačių interesų konflikto, nes įtarta, kad su svetimos valstybės pareigūnais derėtasi dėl ministrui kaip akcininkui priklausančių įmonių produkcijos eksporto. Remiantis Vyriausybės veiklos kontrolės teise (K 101 straipsnis) šį klausimą sprendė Seimo sudarytos laikinosios komisijos.

---

[446] Pavyzdžiui, teisingumo ministro 2005 m. spalio 21 d. įsakymu Nr. 1R-336 patvirtintas Lietuvos Respublikos teisingumo ministerijos darbo reglamentas // Valstybės žinios, 2005, Nr. 130-460.

[447] Pavyzdžiui, vidaus reikalų ministro 2000 m. balandžio 7 d. įsakymu Nr. 174 patvirtintos Saugaus asmenų pervežimo specialiosiomis tarnybinėmis ar kitomis transporto priemonėmis taisyklės // Valstybės žinios, 2000, Nr. 31-876.

[448] Antai bendrai priimtu teisės aktu – vidaus reikalų ministro ir generalinio prokuroro 2001 m. birželio 15 d. įsakymu Nr. 331/107 buvo patvirtinta Transporto priemonių, kurios, įtariama, yra pagrobtos, paėmimo, saugojimo, tikrinimo ir grąžinimo instrukcija // Valstybės žinios, 2001, Nr. 57-2056.

[449] Pavyzdžiui, žemės ūkio ministro 1999 m. lapkričio 5 d. įsakymu Nr. 407 patvirtinta Ūkininko ūkio registravimo tvarka // Valstybės žinios, 1999, Nr. 97-2809 (šiuo metu nebegalioja).

[450] Didaktinis, t. y. teisės studijose tradiciškai nurodomas ministro įsakymų dalijimas į norminius ir individualius yra prasmingas tuo požiūriu, kad valdymo akto pobūdis lemia skirtingą jo apskundimo ir procesinę ginčo nagrinėjimo tvarką (išsamiau šiuo klausimu žr. knygos I.4.1.5 poskyrį).

Ministerijų raštai nėra teisės numatyti kaip ministro priimamų norminių aktų rūšis[451], nors ministerijos šį valdymo aktų titulą kai kuriais atvejais yra taikiusios.

Pavyzdžiui, LVAT teisėjų kolegija nagrinėjo administracinę bylą pagal Vilniaus apygardos teismo civilinių bylų skyriaus teisėjų kolegijos prašymą dėl Finansų ministerijos 1992 m. spalio 9 d. rašto Nr. 03-41 „Dėl muitų mokesčių už importuojamus alkoholinius gėrimus" teisėtumo ir pripažino, kad šio norminio akto 2 dalies nuostata, jog „nepateikus dokumentų apie muito sumokėjimą už <...> priimtus alkoholinius gėrimus, jį sumoka prekiaujanti įmonė', prieštarauja 1991 m. sausio 31 d. Laikinojo muitų tarifų įstatymo 2, 5 ir 6 straipsniams[452]. Taigi teismas išsprendė bylą ir nekvestionavo ginčijamo ministerijos 1992 m. spalio 9 d. valdymo akto titulo, išreikšto ne įsakymu, bet raštu.

Galima svarstyti, kad ministerijų norminiai teisės aktai visais atvejais turėtų būti vadinami *įsakymais*[453].

7.3.1.3. Viceministro, ministerijos valstybės sekretoriaus ir sekretorių valdymo aktai

Viceministrų, ministerijų valstybės sekretorių ir sekretorių valdymo funkcijos apima dažniausiai pačios ministerijos valstybės tarnautojus, kartais – kitų ministerijų valdininkus ir apibendrintai nusakomos terminais ***kontroliuoja, koordinuoja, organizuoja, užtikrina***[454]. Minėtų valstybės tarnautojų valdymo veiksmai dažniausiai atliekami teikiant pavedimų, o ministerijos

---

[451] Ministerijų darbo reglamentai nurodo tik *informacinius raštus*, t. y. ministerijos administracijos padalinių vadovų, ministro patarėjų, padėjėjų raštus institucijoms, įstaigoms, įmonėms, savivaldybėms ir jų institucijoms, kitoms organizacijoms, piliečiams ir kitiems asmenims, taip pat raštus kitiems ministerijos vidaus padaliniams, vadinamuosius vidaus raštus (žr., pavyzdžiui, Finansų ministerijos darbo reglamento 58 punkto nuostatas // Valstybės žinios, 2003, Nr. 100-4512).

[452] A. b. Nr. I[10]-09/2001 // ATP (1), p. 65–69.

[453] Argumentus žr.: A. Andruškevičius. Administracinės teisės principai ir normų ribos, p. 73, 74.

[454] Antai, pavyzdžiui, viceministras kontroliuoja, ar ministerijos rengiami teisės aktai ir programų projektai atitinka ministro politines nuostatas, koordinuoja ministro politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojų veiklą (VyrĮ 31 straipsnio 2 dalies 1, 2 punktai); ministerijos valstybės sekretorius koordinuoja ir kontroliuoja ministerijos administracijos padalinių veiklą, užtikrina, kad įgyvendinant strateginius veiklos planus optimaliai būtų valdomi ir panaudojami finansiniai, materialiniai, intelektiniai ir informacijos ištekliai (VyrĮ 31[1] straipsnio 2 dalies 1 punktas); ministerijos sekretoriai ministro nustatytose administravimo srityse organizuoja ir kontroliuoja programų, atitinkančių ministerijos strateginius tikslus bei Vyriausybės programos nuostatas, rengimą ir įgyvendinimą (VyrĮ 31[1] straipsnio 5 dalies 1 punktas).

valstybės sekretorius pagal savo kompetenciją leidžia dar ir potvarkius (VyrĮ 311 straipsnio 3 dalis).

Pavedimai gali būti teikiami viceministro rezoliucijomis, ministerijos valstybės sekretoriaus potvarkiais, ministerijos sekretoriaus rezoliucijomis, kitokia rašytine ar žodine forma[455]. Tai įprastiniai ministerijos vidaus administravimo aktai, kuriuose suformuluotus reikalavimus privalu įvykdyti per ministerijos darbo reglamente nustatytą terminą[456].

Paminėtini ir nurodytų pareigūnų raštai. Tai nėra tipiški valdymo aktai: jais paprastai įforminami įvairūs ministerijos dokumentai, pavyzdžiui, viceministras, įgaliotas ministro, rašo teikimą suinteresuotoms institucijoms derinti parengto ministerijos teisės akto projektą, arba, tarkim, ministerijos sekretorius pasirašo raštus, kuriais atsakoma į kitų ministerijų sekretorių pasirašytus raštus. Taigi raštais dažniausiai susirašinėjama su kitais Vyriausybei pavaldžiais subjektais, nors kartais šie dokumentai rašomi teikiant privalomus nurodymus[457].

Dar pabrėžtina, kad ministerijų darbo reglamentai bei pareigybių aprašymai (instrukcijos) neteikia aiškaus atsakymo, kaip vadinami žemesnės nei ministro grandies ministerijos pareigūnų išleidžiami valdymo aktai – ar tik pavedimais bei raštais, ar ir kitokiais teisės aktais. Ministerijų darbo reglamentai šiuo klausimu nevengia formuluoti blanketinių normų ir nurodo, kad pareigūnas pasirašo ir „kitus teisės aktų jam priskirtus pasirašyti dokumentus"[458].

7.3.1.4. Ministerijų kolegijos ir jų sprendimai

Nuostata, kad ministras vadovauja ministerijai, sprendžia ministerijos kompetencijai priklausančius klausimus ir yra tiesiogiai atsakingas už Vyriausybės programos įgyvendinimą ministerijos kompetencijai priklausan-

---

[455] Pavyzdinio ministerijų darbo reglamento 33 punktas. Analogiškai minėtą klausimą reguliuoja ir ministerijų darbo reglamentai.

[456] Pavyzdinis ministerijų darbo reglamentas ir pagal jį sudaryti analogiški ministerijų teisės aktai nustato pareigą įvykdyti pavedimus per 10 dienų, o pavedimus parengti teisės akto projektą – ne ilgiau kaip per 3 mėnesius, jeigu pavedime, įstatyme ar kitame teisės akte, kurio pagrindu duodamas pavedimas, nenurodytas konkretus įvykdymo laikas (žr., pavyzdžiui, Finansų ministerijos darbo reglamento 44 punktą // Valstybės žinios, 2003, Nr. 100-4512).

[457] Antai Vidaus reikalų ministerijos sekretorė 1999 m. sausio 26 d. raštu Nr. 1/222 vidaus reikalų sistemos padalinių vadovams išaiškino Vyriausybės 1999 m. balandžio 12 d. nutarimu Nr. 127 patvirtintų „Socialinių garantijų teikimo policijos ir kitų vidaus reikalų įstaigų pareigūnams nuostatų" 21 punkto taikymą (apie šį ministerijos teisės aktą ir jo ginčytą teisėtumą jau rašyta knygos II.3 skyriuje).

[458] Žr., pavyzdžiui, Finansų ministerijos darbo reglamento 56 punktą // Valstybės žinios, 2003, Nr. 100-4512.

čiais klausimais (VyrĮ 26 straipsnio 3 dalies 1 punktas), reiškia tai, kad ministerija yra vienvaldiškumo principu sudaryta institucija[459]. Dėl to, viena vertus, galima suprasti, kodėl Vyriausybės patvirtintame Pavyzdiniame ministerijų darbo reglamente, nustatančiame ministerijos veiklos principus, kaip antai teisėtumas, teisingumas, įstatymo viršenybė, objektyvumas, proporcingumas, nepiktnaudžiavimas valdžia, tarnybinis bendradarbiavimas, neminimas kolegialumo (arba vienvaldiškumo ir kolegialumo derinimo) principas (3 punktas)[460]. Kita vertus, atsižvelgiant į Vyriausybės įstatyme imperatyviąja norma (32 straipsnis) įtvirtintą ir atitinkamai kiekvienos ministerijos nuostatuose[461] pakartotą *ministerijos kolegijos* institutą, galima teigti, kad ministerijų veiklos praktika apima ir šį principą.

Ministerijos kolegija nurodytuose teisės aktuose apibrėžiama kaip ministro patariamoji institucija. Ministras nustato kolegijos narių skaičių, tvirtina jos sudėtį ir darbo reglamentą, taip pat teikia klausimus kolegijai svarstyti. Ministras yra ir kolegijos pirmininkas. Be jo, kolegijos nariai yra viceministras, ministerijos valstybės sekretorius, ministerijos sekretoriai. Taigi į šią instituciją patenka ir ministro politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojas (viceministras), ir ministerijos administracijos vadovybė – ministerijos sekretoriai. Be to, į kolegijos sudėtį gali būti įtraukiami kiti ministerijos ir kitų institucijų atstovai (VyrĮ 32 straipsnis)[462].

Teisiniai santykiai, kai ministras tuo pat metu yra *vienasmenis ministerijos vadovas* ir ministerijos *kolegijos pirmininkas*, literatūroje nėra plačiau aptarti. Kartais šiuo klausimu teigiama, kad ministerijų kolegijos yra dirbtinės demokratijos, pabrėžtinai kolegialios veiklos „iškaba“ ir kad kolegijos buvimas dažnai leidžia ministrams išvengti asmeninės atsakomybės už nekompetenciją ir aplaidumą[463]. Tačiau turint omenyje, kad Vyriausybė arba atskiri ministrai, Seimo reikalavimu atsiskaitydami už savo veiklą (K 101 straipsnio 1 dalis, VyrĮ 5 straipsnio 2 dalis)[464] ir atsakydami į Seimo narių klausimus, negalėtų remtis (ar pateisinti darbo trūkumus) ministerijos kolegijos priimtais sprendimais, darytina išvada, kad pastaroji yra teigiamai vertintinas ministerijų struktūros darinys, ypač dėl to, kad ministe-

---

[459] Lietuvos administracinė teisė. Bendroji dalis, p. 319.

[460] Valstybės žinios, 2003, Nr. 80-3639. Ministerijų veiklos principai analogiškai nustatomi ir atskirų ministerijų darbo reglamentuose (žr., pavyzdžiui, Finansų ministerijos darbo reglamento 3 punktą).

[461] Iš esmės svarbiausiuose konkrečių ministerijų statusą apibrėžiančiuose teisės aktuose.

[462] Analogiškai ministerijos kolegijos paskirtis ir personalinė sudėtis reglamentuojama Pavyzdiniame ministerijų darbo reglamente (16–18 punktai) bei ministerijų darbo reglamentuose.

[463] Lietuvos konstitucinė teisė, p. 766.

[464] Tai atliekama Seimo statuto nustatyta tvarka. Vyriausybės nariai Seimo narių pageidavimu atsako į klausimus svarstant Vyriausybės veiklos metinę ataskaitą (Statuto 207 straipsnis) ar Vyriausybės valandos metu (Statuto 208 straipsnis).

rijų administruojamos sritys dažniausiai būna gana plačios[465]. Dėl šios priežasties ministro tarimasis su ministerijų sekretoriais, t. y. specialių valdymo sričių (kurias administruoja dažniausiai ministerijos departamentai) vadovais yra neabejotinai logiškas vienasmenio vadovavimo papildymas. Be to, reikėtų nepamiršti, kad, kaip jau minėta, kolegijos nariais gali būti kitų, t. y. ne ministerijos reguliavimo sričių, institucijų atstovai, taigi sukuriamos prielaidos kolegialiai svarstant priimti tinkamesnius valdymo sprendimus[466] (kurie ministrui yra patariamieji, taigi *neimperatyvūs*, todėl vargu ar kolegijų buvimas leistų įžvelgti prieštaravimą konstitucinei ministro asmeninės atsakomybės už pavestą valdymo sritį nuostatai).

Taip vertinant ministerijų kolegijas prieinama prie išvados: ministerijos vadovo dalykinės ir asmeninės savybės turėtų būti tokios, kad jis sugebėtų atitinkamai vertinti ir atsižvelgti į ministerijos kolegijos narių idėjas ir pasiūlymus.

Prieš 2004 m. Lietuvos Respublikos Seimo rinkimus viename šalies dienraštyje buvo skelbiamos prognozės, kokia būtų Vyriausybės sudėtis, jei daugumą parlamente laimėtų viena ar kita politinė partija. Liberaldemokratų partijos laimėjimo atveju Švietimo ir mokslo ministro postą esą galėtų gauti šios partijos narė, dažniausiai turinti kategorišką nuomonę bet kuriuo klausimu. Ar toks jos būdo bruožas netrukdytų ministerijos kolegijai atlikti skirtus uždavinius?

Sunku numatyti galimus tokios situacijos padarinius, tačiau jei paskirtoji ministrė elgtųsi autoritariškai, manytina, kad toks vadovavimas socialiai jautriai visuomeninių santykių sričiai nebūtų pats geriausias. Tokiu atveju ministerijos kolegijos sprendimų neprivalomumas ministrui kliudytų įgyvendinti gero viešojo administravimo imperatyvą (apie šį administracinės teisės principą rašoma knygos III.2.1.7 poskyryje).

7.3.2. Ministerijų valdymo aktų teisėtumo sąlygos. Aktų projektų skelbimas

Ministerijos valdymo akto pripažinimą teisėtu lemia dvi esminės sąlygos: jo neprieštaravimas aukštesnės galios norminiam teisės aktui – Konstitucijai, įstatymui ar Vyriausybės nutarimui ir ministerijos sprendimo oficialus paskelbimas: ministro pasirašytiems norminiams teisės aktams galioja Vyriausybės 1999 m. rugpjūčio 23 d. nutarimu Nr. 918 patvirtinta Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimų, Ministro Pirmininko potvarkių, ministrų, Vyriausybės įstaigų, kitų valstybės valdymo institucijų vadovų įsa-

---

[465] Tai parodo Lietuvos Respublikos ministerijų valdymo sričių schemos, žr.: A. Andruškevičius. Administracinės teisės principai ir normų ribos (3 priedas), p. 238–263.

[466] Pastebėtina, kad pirmesnės redakcijos Vyriausybės įstatymas (Valstybės žinios, 1994, Nr. 13-167) į ministerijos kolegijos posėdžius leido kviesti ir mokslo darbuotojus, šiems sutikus (31 straipsnis).

kymų ir įsakymais patvirtintų kitų teisės aktų pateikimo oficialiai skelbti „Valstybės žiniose" ir skelbimo interneto tinklalapiuose tvarka[467].

Ministro norminių įsakymų ir jais tvirtinamų teisės aktų atitikties Konstitucijai[468], įstatymams ir Vyriausybės nutarimams reikalavimas grindžiamas Konstitucijos ir įstatymų viršenybės principais, taip pat Vyriausybės nutarimų aukštesne galia palyginti su žinybų (t. y. ministerijų, Vyriausybės įstaigų ir kitų centrinių viešojo administravimo subjektų) reglamentavimo aktais.

Vadinasi, galima teigti, kad: a) ministrų norminių teisės aktų atitikties Konstitucijai reikalavimas išplaukia iš konstitucinio imperatyvo *Negalioja joks įstatymas ar kitas aktas, priešingas Konstitucijai* (K 7 straipsnio 1 dalis); b) įstatymų viršenybė riboja poįstatyminio akto reguliavimo pobūdį – jo paskirtis yra tikslinti (detalizuoti) įstatymą, bet ***ne keisti jo normas ir konkuruoti*** su įstatyminiu reguliavimu; c) Vyriausybės nutarimais apibrėžiamos žinybinio administracinio reglamentavimo (nuostatų, taisyklių ir kitų ministerijos aktų leidybos) ribos, t. y. ministro veiksmus iš esmės lemia Vyriausybės ar jos vadovo Ministro Pirmininko pavedimai. Antai minėtoje (II.7.3.1.2.) administracinio ginčo byloje Finansų ministerijos 1992 m. spalio 9 d. rašto Nr. 03-41 „Dėl muitų mokesčių už importuojamus alkoholinius gėrimus" 2 dalies nuostatą, kad „nepateikus dokumentų apie muito sumokėjimą už <...> priimtus alkoholinius gėrimus, jį sumoka prekiaujanti įmonė", LVAT pripažino prieštaraujančia 1991 m. sausio 31 d. priimto Laikinojo muitų tarifų įstatymo 2, 5 ir 6 straipsniams tuo pagrindu, kad nei įstatymu, nei Vyriausybės nutarimais Finansų ministerijai nebuvo pavesta nustatyti akcizo mokėtojus, nenumatytus įstatyme.

Ministerijos valdymo aktų projektų skelbimas. Tai galėtų būti vertinama kaip viena iš būsimų ministerijos aktų didesnio pagrįstumo sąlygų[469], žinant, kad: a) ministerijų valdymo sritys apima Lietuvos ūkį, socialinę ir politinę sferas; b) ministrai įsakymais tvirtina daugelį piliečiams ir ūkio

---

[467] Individualūs ministro įsakymai skelbiami jo nuožiūra, t. y. *gali būti* skelbiami „Valstybės žinių" priede „Informaciniai pranešimai" (įstatymo „Dėl Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės aktų skelbimo ir įsigaliojimo tvarkos" (Valstybės žinios, 1993, Nr. 12-296, nauja red.: Valstybės žinios, 2002, Nr. 124-5626) 3 straipsnio 3 dalis). Ši dispozityvioji norma taikoma ir Vyriausybės įstaigų, kitų valstybės valdymo institucijų vadovų bei kolegialių institucijų priimamiems individualiems teisės aktams.

[468] Pagal LVAT aiškinimą neribojant teisės kreiptis į administracinį teismą prašymu tirti norminio administracinio akto atitiktį tik įstatymams ir Vyriausybės nutarimams (žr. ABTĮ 30 straipsnio (1999 01 14 redakcija) normos turinio interpretavimą byloje Nr. A[7]-278/2001 // ATP (1), p. 40–61).

[469] Ją atskleidžia VAĮ 7 straipsnio norma, nustatanti viešojo administravimo subjektų pareigą dėl administracinio reglamentavimo tartis (konsultuotis) su visuomenės interesams tam tikroje srityje atstovaujančiomis organizacijomis, o įstatymų nustatytais atvejais – ir su gyventojais ar jų grupėmis.

subjektams teisiškai reikšmingų taisyklių, nuostatų, tvarkų ir kitų pavadinimų aktų. Dėl to logiška manyti, kad šių aktų projektai, kuriuose nėra valstybės ar tarnybos paslapčių, turėtų būti skelbiami internete. Tačiau iš ministerijų darbo reglamentų nuostatų matyti, kad „Įstatymų ir kitų teisės norminių aktų projektų skelbimo „Interneto" tinkle tvarka" ministerijose taikoma tik tais atvejais, kai ministerijos parengtas norminio akto projektas *teikiamas Vyriausybei*[470]. Teisinė pareiga skelbti kitokius teisės aktų projektus nenustatyta nei Vyriausybės patvirtintame pavyzdiniame ministerijų darbo reglamente (žr. 46 punktą), nei daugelį jo nuostatų *drausmingai pakartojančiuose* ministerijų darbo reglamentuose. Dėl to abejotina, ar tokiu atveju įmanoma veiksmingai įgyvendinti Viešojo administravimo įstatymo 7 straipsnyje nustatytą viešojo administravimo subjektų pareigą dėl administracinio reglamentavimo konsultuotis su gyventojais.

Tam tikrų galimybių susipažinti su ministerijos rengiamais valdymo aktais lyg ir teiktų minėtų reglamentų nuostata, kad visuomenės informavimu apie ministerijos veiklą *rūpinasi ministro atstovas spaudai ir ministerijos administracijos padalinys, atsakingas už ryšių su visuomene palaikymą.* Tačiau nuostata, kad minėti subjektai „teikia informaciją visuomenės informavimo priemonėms ir visuomenei <...> apie ministerijos vadovų ir valstybės tarnautojų vizitus, susitikimus, pasitarimus <...>, rengia visuomenės informavimo priemonėms pranešimus aktualiais klausimais" (Pavyzdinio ministerijų darbo reglamento 53 punktas ir analogiškos ministerijų darbo reglamentų normos), sudaro įspūdį, kad šio pobūdžio informacija, ko gero, yra tik ministerijos *veiklos afišavimas*, o ne viešumo principą atitinkantis žinių apie jos tarnautojų veiklą teikimas[471]. Tiesa, minėtuose reglamentuose įtvirtinta paklausimo teisė – nurodoma, kad informacija pagal visuomenės paklausimus teikiama Lietuvos Respublikos teisės gauti informaciją iš valstybės ir savivaldybių įstaigų įstatymo[472] ir kitų teisės aktų nustatyta tvarka, tačiau šiai normai įgyvendinti kiekvienu konkrečiu atveju reikia laiko ir formalių procedūrų. Tuo tarpu žinant, kad informacinių technologijų programa palaipsniui apima jau ir kaimo vietoves[473], galima

---

470 Žr., pavyzdžiui, Finansų ministerijos darbo reglamento 91 ir 92 punktų normas (Valstybės žinios, 2003, Nr. 100-4512).

471 Šį įspūdį sustiprina nuostatos siekti „formuoti palankią viešąją nuomonę apie ministeriją", įtvirtintos Pavyzdinio ministerijų darbo reglamento 53 punkte (Valstybės žinios, 2003, Nr. 80-3639) ir ministerijų aktuose, pavyzdžiui, vidaus reikalų ministro 2004 m. sausio 13 d. įsakymu Nr. 1V-8 patvirtinto Vidaus reikalų ministerijos darbo reglamento 130 punkte (Valstybės žinios, 2004, Nr. 12-348).

472 Valstybės žinios, 2000, Nr. 10-236, pavadinimo pakeitimas: Valstybės žinios, 2005, Nr. 139-5008.

473 Pavyzdžiui, 2005 m. gegužę jau kelios dešimtys Lietuvos kaimo vietovių turėjo priėjimą prie interneto tinklo, daugiausia gyvenviečių bibliotekų patalpose.

teigti, kad platesnis ministerijų valdymo aktų projektų skelbimas galėtų būti vertinamas kaip naudingas visuomenės interesams.

7.3.3. Įstaigų prie ministerijos valdymo aktai

7.3.3.1. Įstaigų prie ministerijos paskirtis

Nors ir neįtvirtintos konstituciškai, įstaigos prie ministerijų viešojo valdymo funkcijų pobūdžiu, apimtimi ir šios veiklos padariniais skirtinos prie socialiai itin reikšmingų Lietuvos viešosios administracijos subjektų. Kad tuo įsitikintum, pakanka žinoti, kad:

1) Vidaus reikalų ministerijos reguliavimo sferai priklauso šios įstaigos: Policijos departamentas, Migracijos departamentas, Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamentas, Valstybės sienos apsaugos tarnyba, Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnyba, Gyventojų registravimo tarnyba, Tardymo departamentas ir kt.;
2) Finansų ministerijos reguliavimo sferos įstaigos yra: Valstybinė mokesčių inspekcija, Muitinės departamentas, Valstybinė draudimo priežiūros tarnyba, Valstybės dokumentų technologinės apsaugos tarnyba ir kt.;
3) Aplinkos ministerijos reguliavimo sferai priskirtos įstaigos: Valstybinė aplinkos apsaugos inspekcija (apimanti 8 regionų aplinkos apsaugos departamentus), Generalinė miškų urėdija, Vandens išteklių departamentas, Lietuvos standartizacijos departamentas, Valstybinė metrologijos tarnyba ir kt.;
4) Susisiekimo ministerijos reguliavimo sferos įstaigos — Valstybinė kelių transporto inspekcija, Valstybinė geležinkelio inspekcija, Valstybinė vidaus vandenų laivybos inspekcija, Lietuvos automobilių kelių direkcija ir kt.;
5) Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos reguliavimo sferai priskiriamos šios įstaigos: Lietuvos Respublikos valstybinė darbo inspekcija (13 skyrių), Socialinių įstaigų priežiūros ir audito departamentas, Technikos priežiūros tarnyba ir kt.;
6) Teisingumo ministerijos valdymo sritims tvarkyti sukurtos tokios įstaigos: Kalėjimų departamentas, Centrinė hipotekos įstaiga, Valstybinis patentų biuras, Lietuvos metrologijos inspekcija, Valstybinė vartotojų teisių apsaugos tarnyba, VĮ Registrų centras, Europos teisės departamentas ir kt.

Iš šių pavyzdžių aiškėja, kodėl šie *įstaigomis prie ministerijų* vadinami vykdomosios valdžios subjektai steigiami Lietuvos Respublikos Vyriausy-

bės sprendimu (VYRĮ 22 straipsnio 1 dalies 8 punktas), o jų veiklos nuostatus tvirtina taip pat Vyriausybė (VyrĮ 22 straipsnio 1 dalies 9 punktas). Tiesa, Vyriausybė gali pavesti ministerijoms atlikti visas ar dalį įstaigų prie ministerijų steigėjo funkcijų, o ministrui gali būti pavedama tvirtinti tokios įstaigos nuostatus. Pastebėtina, kad dažniausiai šių įstaigų vadovus Valstybės tarnybos įstatymo nustatyta tvarka skiria į pareigas ir atleidžia ministrai, kuriems pavesta *koordinuoti ir kontroliuoti* šių įstaigų veiklą per jų vadovus (VyrĮ 26 straipsnio 3 dalies 10, 11 punktai).

Taigi įstaigos prie ministerijų netapatintinos su *ministerijos administracija*, kurią sudaro departamentai, skyriai ir kiti padaliniai (VyrĮ 30 straipsnio 2 dalis). Antai Švietimo ir mokslo ministerijos administraciją sudaro šie departamentai: Švietimo strategijos, Bendrojo ugdymo, Specialistų rengimo, Mokslo ir studijų, Socialinės politikos, Finansų politikos. Departamentai dalijami į skyrius ar sektorius. Ministerijos administracijai vadovauja ministerijos valstybės sekretorius (VyrĮ 31^1 straipsnio 2 dalies 1 punktas). Vadinasi, skirtingai nuo įstaigų, kurios yra *prie ministerijų* ir turi vadovus, įstatymų nustatytais atvejais skiriamus netgi Respublikos Prezidento (pavyzdžiui, Policijos departamento prie VRM generalinis komisaras), ministerijos administracija sudaro tarsi šios valstybinės institucijos „vidaus padalinius". Jiems vadovauja departamentų direktoriai, skyrių vedėjai ar viršininkai[474].

7.3.3.2. Įstaigų prie ministerijos valdymo aktai

Įstaigų vadovybės norminiai ir individualūs teisės aktai. Šio lygmens valdymo aktai numatyti įstaigų prie ministerijų nuostatuose įtvirtinant įstaigos vadovo įgaliojimus leisti įsakymus ir kitus įsakymais patvirtintus teisės aktus, tvirtinti įstaigos struktūrinių padalinių nuostatus, darbuotojų pareigybių aprašymus, skirti drausmines nuobaudas pavaldiems darbuotojams ir kt.[475]

Kaip pavyzdį trumpai apžvelgsime Policijos departamento prie Vidaus reikalų ministerijos valdymo aktus.

Pagal Lietuvos Respublikos policijos veiklos įstatymą (taigi ne *poįstatyminio* reglamentavimo teisės aktą, taip pabrėžiant šios įstaigos išskirtinu-

---

[474] Dėl įstaigų prie ministerijos ir ministerijos administracijos principinio skirtumo neatrodo pakankamai logiška Vyriausybės įstatymo 30 straipsnio kompozicija: „30 straipsnis. Įstaigos prie ministerijų.

1. <...>.

2. Ministerijos administraciją sudaro departamentai, skyriai ir kiti padaliniai."

[475] Žr., pavyzdžiui, Muitinės departamento prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos nuostatų, patvirtintų finansų ministro 1998 m. liepos 10 d. įsakymu Nr. 171 (Valstybės žinios, 1998, Nr. 64-1861), 11.6, 11.7, 11.11 punktus.

mą) policijos sistemą sudaro: 1) Policijos departamentas prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos; 2) teritorinės policijos įstaigos (aukštesnės ir žemesnės pakopos policijos komisariatai, steigiami apskričių centruose ir savivaldybėse); 3) policijos profesinio ugdymo įstaigos; 4) specializuotos policijos įstaigos (11 straipsnio 1 dalis). Minėta, policijos generalinį komisarą vidaus reikalų ministro siūlymu ir Vyriausybės teikimu penkerių metų kadencijai skiria ir atleidžia Respublikos Prezidentas. Policijos generalinis komisaras yra atskaitingas valstybės vadovui (PolVĮ 12 straipsnio 4 dalis). Atsižvelgiant į policijos įstaigų gausą ir jų atliekamas funkcijas (PolVĮ 13, 14 straipsniai), policijos pareigūno įgaliojimus, teises, pareigas bei atsakomybę (PolVĮ trečiasis skirsnis), šaunamųjų ginklų, fizinės ir kitokios prievartos panaudojimo reglamentavimą (PolVĮ ketvirtasis skirsnis), galima teigti, kad Policijos departamentas yra išskirtinai svarbi valstybinė įstaiga, vadovaujama Vidaus reikalų ministerijos (PolVĮ 7 straipsnis)[476].

Minėtų policijos sistemos subjektų įvairovė ir teisės normų jiems nustatyti uždaviniai lemia įvairaus pobūdžio policinės veiklos aktus.

Vadovaujamosios grandies pareigūnų teisės aktai. Policijos departamento prie VRM vadovybė daugiausia leidžia norminio pobūdžio ir individualius įsakymus. Tai policijos generalinio komisaro ir departamento padalinių vadovų teisės aktai. Antai policijos generalinis komisaras leidžia įsakymus, kuriais: a) tvirtinami kiti teisės aktai, pavyzdžiui, departamento padalinių veiklos nuostatai[477]; b) nustatomos žemesniųjų policijos grandžių struktūros[478]; c) skiriami į pareigas ir atleidžiami policijos įstaigų vadovai[479];

---

[476] Dėl to nestebina, kad jurisprudenciškai policijos teisę siūloma laikyti administracinės teisės posistemiu. Tiesa, kai kurie rusų teisininkai policijos teisę traktuoja plačiau, neapsiribodami Vidaus reikalų ministerija, o priskirdami šiai administracinės teisės daliai ir kitų ministerijų valdymo sritims priskirtas valstybines inspekcijas (žr., pavyzdžiui: K. Belskij. O sisteme administrativnogo prava // „Gosudarstvo i pravo", 1998, Nr. 3, p. 9). Kad policijos veiklą reglamentuojantys įstatymai ir kiti teisės aktai minėtą policijos teisę galėtų sudaryti kaip sąlygiškai atskirą Lietuvos administracinės teisės sritį, rodo ir šių aktų neoficialusis sisteminimas, juos skelbiant, pavyzdžiui, leidinyje „Lietuvos Respublikos policija" (Vilnius, 2001).

[477] Pavyzdžiui, Bendrojo, Audito skyrių, Vidaus tyrimų, Tarptautinio bendradarbiavimo ir Europos integracijos, Teisės valdybų, Ryšių su visuomene poskyrio nuostatai, patvirtinti generalinio komisaro 2003 m. balandžio 18 d. įsakymu Nr. V-183; Lietuvos kriminalinės policijos nuostatai, patvirtinti 2003 m. balandžio 16 d. įsakymu Nr. V-175 // Valstybės žinios, 2003, Nr. 38-1756; Nr. 78-2775.

[478] Pavyzdžiui, 2004 m. rugsėjo 30 d. įsakymas Nr. V-485 „Dėl Vilniaus miesto vyriausiojo policijos komisariato struktūros schemos patvirtinimo".

[479] Tarkim, policijos komisariatų vadovai, kurių kandidatūras policijos generalinis komisaras įprastai aptaria su atitinkamos apskrities viršininku ar savivaldybės meru.

d) taikoma drausminė (statutinė) atsakomybė ar laikinai nušalinama nuo pareigų[480].

Be įsakymo titulą turinčių valdymo aktų, policijos generalinis komisaras leidžia pavedimus, nurodymus ir cirkuliarus.

Pavedimai (tai gali būti ir rezoliucijos) teikiami pavaldiems valstybės tarnautojams dėl įvairių klausimų, pavyzdžiui, siekiant organizuoti policijos vadovo priimtų sprendimų įgyvendinimą ar, tarkim, rengiant policijos veiklos teisės aktus. Pastaruoju atveju[481] policijos generalinis komisaras, jei reikia, paveda Teisės valdybai ar Vidaus tyrimų valdybai per rezoliucijoje nurodytus terminus išnagrinėti teisės akto projektą ar siūlymo jį rengti tikslingumą.

Nurodymai, kaip ir pavedimai, teikiami įvairiais klausimais. Tai daugiausia teritorinių policijos įstaigų vadovams skirti valdymo aktai, pavyzdžiui, dėl teisės pažeidimų prevencijos[482], policijos rėmimo veiklos skatinimo[483]. Policijos generalinio komisaro nurodymais Policijos departamento padaliniams, policijos įstaigoms išaiškinama, kaip įgyvendinti Lietuvos Respublikos įstatymų ir tarptautinių sutarčių, Vyriausybės nutarimų, vidaus reikalų ministro, policijos generalinio komisaro įsakymų ir kitų teisės aktų nuostatas. Šiuo atveju taikoma ir vadinamųjų cirkuliarų forma; pavyzdžiui, taip buvo išaiškintas Tarnybos Lietuvos Respublikos vidaus reikalų sistemoje statuto kai kurių normų taikymas[484].

Galima klausti, kokią reikšmę administracinės teisės požiūriu turi minėti išaiškinimai? Jei teritorinis subjektas išleis neteisėtą aktą, ar galės pateisinti jo neteisėtumą gauto išaiškinimo vykdymu? Manytina, kad polici-

---

480 Pavyzdžiui, 2005 m. Vilniaus miesto vyriausiojo policijos komisariato vadovas buvo laikinai nušalintas dėl kai kurių policijos darbuotojų jam reiškiamo nepasitikėjimo. Kartu verta nurodyti, kad teisės požiūriu nepriekaištingas (tai teisėje įtvirtinta policijos generalinio komisaro prerogatyva) nušalinimo faktas retsykiais peržengia teisinio mąstymo ribas, pavyzdžiui, būna vertinamas kaip aukštesniojo pareigūno siekis apsisaugoti nuo konkurentų (žr.: „Lietuvos rytas", 2005 06 06).

481 Tai atlikti paprastai pavedama Policijos departamento padalinių vadovams.

482 Antai policijos generalinio komisaro 2003 m. gruodžio 30 d. nurodymu Nr. 39 suaktyvinta policijos įstaigų veikla siekiant užkardyti bažnytinio ir kitų religinių konfesijų maldos namų turto, meno vertybių vagystes.

483 2004 m. sausio 12 d. nurodymu Nr. N-1 „Dėl policijos rėmėjų veiklos suaktyvinimo" teritorinių policijos įstaigų vadovai įpareigoti paskirti pareigūnus, atsakingus už policijos rėmėjų veiklos organizavimą, koordinavimą ir kontrolę.

484 Žr. Policijos departamento generalinio komisaro 1999 m. sausio 26 d. cirkuliarą Nr. 1K7/1252. Beje, cirkuliaro titulas buvo vartojamas ir 1918–1940 m. Lietuvos policijos veikloje, pavyzdžiui, 1918 m. gruodžio 17 ir 20 d. cirkuliarai Nr. 2 ir Nr. 3 numatė miestų, apskričių, valsčių milicijos ir jos vadovybės renkamumo reikalavimą, taip pat atskaitomumą ir pavaldumą savivaldybėms (žr.: Č. Mančinskas. Policija Lietuvoje 1918–1940 metais. – Lietuvos Teisės akademija: Vilnius, 1998. P. 9).

jos generalinis komisaras galėtų aiškinti teisės aktų taikymą tik tuo atveju, jei tai daryti jį įgaliotų įstatymas ar Vyriausybės nutarimas[485].

Įstaigoms prie ministerijų pavaldžių subjektų valdymo aktai. Skirtini dvejopi pastarųjų teisės subjektų valdymo aktai. Pirmiausia tai rašytiniai dokumentai, išleidžiami (priimami) pavaldžios įstaigos vadovo, pavyzdžiui, teritorinės muitinės viršininko, rajono aplinkos apsaugos skyriaus vedėjo įsakymai ar kitokių titulų aktai. Tačiau įstaigoms prie ministerijų pavaldžios žemesnės valdymo grandys taiko ir prevencinį bei kardomąjį valdymą, ypač eiliniai (rango požiūriu) policijos, muitinės, Valstybės sienos apsaugos tarnybos, įvairių valstybinių inspekcijų pareigūnai. Ši valdymo forma taikoma viešajai tvarkai, asmens, kelių eismo saugumui, turto apsaugai ir kitiems socialiniams santykiams apsaugoti ir ginti. Atitinkamų policijos įstaigų, pirmiausia aukštesnių ir žemesnių pakopų policijos komisariatų, pareigūnai yra „juridiškai apginkluoti“, t. y. teisės aktais jiems suteikti įgaliojimai bei nustatyti įpareigojimai: a) atlikti prevencinį darbą; b) užkardyti teisės pažeidimus. Tai nustato Lietuvos Respublikos policijos veiklos įstatymas, ATPK, policijos pareigūnų veiklos nuostatai, pareigybių aprašymai.

Policijos veiklos įstatymas pritaikytas policijos prevencinei[486] ir užkardomajai[487] veiklai, t. y. jame nustatyta policijos pareigūno teisė: 1) reikalauti asmens dokumentų, tikrinti, ar vykdomi migraciją reglamentuojantys teisės aktai ir kt. (tai tarsi bendroji prevencija, taikoma bet kuriam asmeniui pagal PolVĮ 19 straipsnio 1 dalies nuostatas); 2) lankytis gyvenamosiose patalpose, taip pat kviesti į policiją profilaktiniams pokalbiams asmenis, įrašytus į policijos profilaktines įskaitas (19 straipsnio 1 dalies 1 punktas), pristatyti iš viešųjų vietų ir landynių į sveikatos priežiūros įstaigas asmenis, apsvaigusius nuo alkoholio, narkotinių, psichotropinių ar stipriai veikiančių medžiagų, jeigu jie gali padaryti žalos aplinkiniams ir sau (19 straipsnio 1 dalies 6 punktas), ir kt. – sąlygiškai vadinamoji prevencija padidėjusios rizikos asmenų atžvilgiu; 3) atlikti veiksmus, kai yra duomenų, kad rengiamas nusikaltimas – tikrinti visų rūšių įmonių, įstaigų, organizacijų ūkinę, komercinę ir finansinę veiklą, į jų teritoriją įvažiuojantį ir išvažiuojantį transportą ir kt. (20 straipsnis); 4) naudoti fizinę jėgą, kovinius imtynių veiksmus, policijos ginkluotėje esančias lazdas, antrankius,

---

[485] Palyginimui galima nurodyti, kad, pavyzdžiui, Žemės ūkio ministerijos sudaryta komisija irgi teikia išaiškinimus Nacionalinei mokėjimų agentūrai, tačiau tokie išaiškinimai neturi teisės akto galios, taigi minėta agentūra nebūtinai į juos atsižvelgia.

[486] Lot. *prevention* – išankstinis kelio užkirtimas, užbėgimas už akių (žr.: Tarptautinių žodžių žodynas. – Vilnius, 2001. P. 600).

[487] Minėta (I.5.4.2.4), kad kardomaisiais policijos veiksmais siekiama: 1) prievarta nutraukti teisės pažeidimą arba kitokį negatyvų reiškinį ir jo žalingus padarinius; 2) atskleisti teisės pažeidimą ir jo padarymo aplinkybes; 3) užtikrinti, kad teisės pažeidėjas bus patrauktas atsakomybėn.

dujas ir kt. – vadinamąją fizinę prievartą, taip pat šaunamąjį ginklą[488] (4 skirsnis). Pastaruoju atveju policinę prievartą galima apibūdinti kaip *specialiosios paskirties kardomuosius veiksmus.*

Prie policijos kardomųjų aktų priskiriama ir vadinamoji *procesinė kardomoji* veikla. Tai pažeidėjo pristatymas, administracinis sulaikymas, asmens apžiūra ir daiktų patikrinimas, daiktų ir dokumentų paėmimas, priverstinis transporto priemonės nuvežimas ar šios priemonės važiuoklės užblokavimas, nušalinimas nuo transporto priemonių vairavimo ir patikrinimas neblaivumui ar apsvaigimui nuo narkotinių priemonių nustatyti (ATPK 263, 265–270 straipsniai). Tokių veiksmų paskirtis – užtikrinti administracinių teisės pažeidimų bylų teiseną, taigi iš esmės įgyvendinti šių bylų procesą, siekiant teisingai jas išspręsti[489].

Kai kurie kardomieji policijos veiksmai apibrėžiami siauresnę valdymo sritį apimančiais poįstatyminiais teisės aktais. Antai Policijos įstaigų budėtojų padalinių darbo organizavimo instrukcija[490] numato, kad pristatytas į budėtojų padalinį teisės pažeidėjas uždaromas į sulaikymo patalpas, jei pagrįstai manytina, kad jis gali pavojingais veiksmais padaryti žalą aplinkiniams arba sau, yra apsvaigęs nuo alkoholio, narkotinių, psichotropinių ar toksinių medžiagų, taip pat remiantis kitais šioje instrukcijoje nustatytais pagrindais (30.2 punktas). Arba, pavyzdžiui, Policijos patrulinės veiklos statutas[491] numato, kad peronuose, įlaipinimo ir išlaipinimo vietose policijos pareigūnas turi teisę neleisti keleiviams vaikščioti nenustatytose vietose (61.3.1 punktas).

Prevencinį ir kardomąjį valdymą atlieka ne tik Policijos departamentas, bet ir jam giminingos (administracinių teisės pažeidimų kontrolę atliekančios) valstybinės įstaigos. Antai Valstybės sienos apsaugos tarnybos prie VRM pareigūnai įgalioti sulaikyti asmenis ir transporto priemones, neteisėtai kirtusius valstybės sieną (VSATĮ 6 straipsnio 1 dalies 5 punktas), tikrinti transporto priemones, ar jose nėra pasislėpusių asmenų (7 straipsnio 1 dalies 7 punktas), tarnybos tikslais ar saugumo sumetimais apriboti įėjimą ar įvažiavimą į tam tikrą pasienio kontrolės punkto teritorijos dalį

---

488 Taikoma ir vadinamoji psichinė prievarta, apibrėžiama kaip neteisėtai besielgiančio asmens įspėjimas apie ketinimą panaudoti fizinę prievartą ar šaunamąjį ginklą, išreikštas žodžiais ar, pavyzdžiui, įspėjamaisiais šūviais (PolVĮ 23 straipsnio 3 dalis).

489 Daugiau apie administracinius prevencinius aktus bei specialiąją ir procesinę kardomąją veiklą: P. Petkevičius. Administracinė atsakomybė. – Vilnius, 1996; Administracinių teisės pažeidimų bylų teisena. – Vilnius, 2003; taip pat: A. Andruškevičius. Administracinės teisės principai ir normų ribos, p. 78–84.

490 Patvirtinta policijos generalinio komisaro 2001 m. birželio 25 d. įsakymu Nr. 278 (žr.: Lietuvos Respublikos policija. – Vilnius, 2001. P. 177–191).

491 Patvirtintas Vidaus reikalų ministerijos 1992 m. liepos 3 d. įsakymu Nr. 442 (žr.: Lietuvos Respublikos policija, p. 58–95).

(8 straipsnio 2 dalies 4 punktas). Atlikdama asmenų ir transporto priemonių pasienio kontrolę, VSAT taiko technines, o sulaikant asmenis, – ir kitas specialiąsias priemones (VSATĮ 7 straipsnio 2 dalis).

7.3.3.3. Įstaigų prie ministerijos valdymo aktų skelbimas. Kitos šių aktų teisėtumo sąlygos

Pagal Įstatymų ir kitų teisės norminių aktų skelbimo ir įsigaliojimo tvarkos įstatymo[492] 3 straipsnio 2 dalies normą „Valstybės žiniose" skelbiami ir įstaigų prie ministerijų vadovų norminiai teisės aktai bei kiti teisės aktai, kurių skelbimą „Valstybės žiniose" nustato įstatymai ir Vyriausybės nutarimai[493]. Šio lygmens aktai skelbiami ir ministerijų įstaigų interneto svetainėse remiantis minėtu (II.7.3.2) Vyriausybės 1999 m. rugpjūčio 23 d. nutarimu Nr. 918. Galima pastebėti, kad kai kurių įstaigų prie ministerijų vadovai specialiais teisės aktais tikslina valdymo aktų skelbimo tvarką; antai policijos generalinis komisaras 2000 m. lapkričio 6 d. įsakymu Nr. 317 ir 2003 m. rugpjūčio 29 d. įsakymu Nr. V-470 patvirtino Policijos departamento prie Vidaus reikalų ministerijos generalinio komisaro įsakymų ir kitų įsakymais tvirtinamų teisės aktų skelbimo „Valstybės žiniose" taisykles ir Policijos departamento prie Vidaus reikalų ministerijos interneto svetainės nuostatus[494].

Pastebėtina, kad ne kiekvienas įstaigų prie ministerijų valdymo norminis administracinis aktas būna paskelbiamas oficialiai ar įstaigos interneto tinklalapyje, tada tokio akto normos nėra žinomos asmenims, kuriems jos yra reikšmingos tam tikrų teisių ar įstatymo saugomų interesų įgyvendinimo požiūriu. Todėl galima klausti: ar galėtų tokie viešojo valdymo aktai asmenims kelti teisinių padarinių? Antai, pavyzdžiui, Nacionalinė mokėjimų agentūra prie Žemės ūkio ministerijos, nors ir nepaskelbusi kai kurių procedūrines taisykles įtvirtinančių teisės aktų[495], jų normomis grindžia ir

---

[492] Valstybės žinios, 1993, Nr. 12-296, nauja red.: Valstybės žinios, 2002, Nr. 124-5626.

[493] Neskelbti įstaigų prie ministerijos vadovų norminio pobūdžio teisės aktai pripažįstami negaliojančiais; taip buvo padaryta, pavyzdžiui, administracinio ginčo byloje Nr. A[illegible] 1762/2005 // ATP (8), p. 335.

[494] Galima dar pabrėžti, kad internete skelbti policijos generalinio komisaro įsakymai skelbiami ir Lietuvos policijos žurnale „Policija". Toks neoficialus minėtų teisės aktų viešinimas pasitarnauja ir kaip visuomenės teisinio švietimo priemonė įgyvendinant Policijos veiklos įstatymo nuostatą, kad „policija remia įvairių formų teisinio švietimo programas, propaguoja teisines žinias mokymo įstaigose, visuomenės informavimo priemonėse ir leidybinėje veikloje" (8 straipsnio 3 dalis).

[495] Pavyzdžiui, šios agentūros direktoriaus 2005 m. lapkričio 11 d. įsakymu Nr. BR1-758 patvirtinto Tiesioginių išmokų už žemės ūkio naudmenų ir pasėlių plotus bei paramos pagal Kaimo plėtros 2004–2006 metų plano priemonę „Mažiau palankios ūkininkauti vietovės ir vietovės su aplinkosaugos apribojimais" administravimo procedūros aprašo.

tokius savo sprendimus, kurie reiškia vienokią ar kitokią sankciją pareiškėjui, pavyzdžiui, prašomos paramos sumažinimą. Galima svarstyti – jei asmuo būtų iš anksto žinojęs administracinės procedūros taisykles, jis gal būtų galėjęs išvengti neigiamų padarinių. Todėl manytina, kad arba administraciniai sprendimai iš viso neturėtų būti grindžiami procedūrinių taisyklių taikymu (tokios taisyklės galėtų būti taikomos paties valdymo subjekto veiksmams, pavyzdžiui, atliekant techninius žemės sklypo matavimus), arba su asmens teisių ar interesų įgyvendinimu susiję administraciniai procedūriniai aktai turėtų būti vieši.

Suprantama, be privalomo oficialaus paskelbimo, rašytiniams įstaigų prie ministerijų vadovų aktams taikomi ir bendrieji teisėtumo reikalavimai - būtina, kad jie atitiktų Konstituciją ir kitus aukštesnės pakopos teisės aktus. Neatsitiktinai, pavyzdžiui, apibrėžiant policijos generalinio komisaro įsakymą kaip „individualų ar bendro pobūdžio teisės aktą, kuriame nustatomos, pakeičiamos ar panaikinamos teisės ir pareigos", tuo pat metu įtvirtinama, kad šias teises ir pareigas policijos generaliniam komisarui nustatyti, pakeisti ar panaikinti *leidžia* (pažymėta – *aut.*) Lietuvos Respublikos Konstitucija, Lietuvos Respublikos įstatymai, Vyriausybės nutarimai ir kiti teisės aktai[496].

Taigi įstaigų prie ministerijų vadovų priimamiems teisės aktams galioja principas: *leidžiama viskas, kas teisės nustatyta ir įtvirtinta*. Štai šio imperatyvo nepaisymo pavyzdys.

Policijos departamento generalinis komisaras 1999 m. vasario 9 d. cirkuliaru Nr. 187/1252 bei 2000 m. kovo 7 d. raštu departamento tarnybų, rinktinių, miestų ir rajonų vyriausiųjų policijos komisariatų bei komisariatų vadovams išaiškino kai kurių Vyriausybės 1991 m. balandžio 12 d. nutarimu Nr. 127 patvirtintų Socialinių garantijų teikimo policijos ir kitų vidaus reikalų įstaigų pareigūnams nuostatų normų taikymą. Spręsdamas dėl Vilniaus apygardos administracinio teismo prašymo ištirti šių valdymo aktų teisėtumą ryšium su individualia ginčo byla, LVAT konstatavo, kad pareiškėjo prašymo padavimo metu galioję teisės aktai nenumatė ir nenustatė Policijos departamento vadovo teisės aiškinti Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimus ir duoti šiais klausimais privalomus vykdyti išaiškinimus. Taigi teismas padarė išvadą, kad šie valdymo aktai administravimo subjekto buvo priimti peržengiant jam suteiktos kompetencijos ir nustatytų funkcijų ribas[497].

Vertinant įstaigos prie ministerijos priimto individualaus rašytinio akto teisėtumą, reikšminga ir bendroji taisyklė, kad viešojo administravimo

---

[496] Žr. Policijos departamento prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos darbo reglamentą, patvirtintą generalinio komisaro 2004 m. birželio 1 d. įsakymu Nr. V-247 // Valstybės žinios, 2004, Nr. 94-3467.
[497] A. b. Nr. I 11-3-01/2001 // ATP (1), p. 28–31.

subjektui *privaloma tai, kas nustatyta įstatymo*. Pabrėžtina, kad nukrypimai nuo šios imperatyvios taisyklės ne visada būna pagrindas individualų administracinį sprendimą pripažinti neteisėtu.

Antai VAĮ[498] 8 straipsnis nurodo individualaus administracinio akto bendruosius reikalavimus:
1. Individualus administracinis aktas turi būti pagrįstas objektyviais duomenimis (faktais) ir teisės aktų normomis.
2. Individualiame administraciniame akte turi būti aiškiai suformuluotos nustatytos arba suteikiamos teisės ir pareigos ir nurodyta akto apskundimo tvarka.
3. Individualus administracinis aktas turi būti pasirašytas jį priėmusio pareigūno ar valstybės tarnautojo arba viešojo administravimo subjekto vadovo, jo pavaduotojo ar įgalioto asmens, ir patvirtintas antspaudu.

Pareiškėjas kooperatinė bendrovė administraciniam teismui skundė Nacionalinės mokėjimo agentūros prie Žemės ūkio ministerijos 2005 m. birželio 1 d. įsakymą Nr. BR1-465 „Dėl Nacionalinės mokėjimo agentūros prie Žemės ūkio ministerijos direktoriaus 2002 m. birželio 24 d. įsakymo Nr. 128 „Dėl SAPARD paramos suteikimo kooperatinei bendrovei „Daumantų skanėstai" pripažinimo netekusiu galios". Apeliacinėje administracinio ginčo byloje LVAT konstatavo, kad ginčijamas sprendimas (t. y. 2005 m. birželio 1 d. įsakymas – *aut.*) ne visiškai atitinka VAĮ 8 straipsnio individualiam administraciniam sprendimui keliamus reikalavimus, tačiau sprendimo apskundimo tvarkos nenurodymas nesutrukdė pareiškėjui kreiptis į teismą, o faktinės aplinkybės, kuriomis grindžiamas sprendimas, pareiškėjui buvo žinomos, ir jis dėl tų aplinkybių teikė paaiškinimus atsakovui. Remdamasis tuo LVAT sutiko su pirmosios instancijos teismo vertinimu, jog tai, kad Nacionalinės mokėjimo agentūros priimtas individualus teisės aktas neatitinka kai kurių įstatyme nustatytų reikalavimų, nėra pagrindas naikinti ginčijamą administracinį sprendimą[499].

Įvertinant tai, kad kai kurių įstaigų prie ministerijų, pavyzdžiui, Policijos departamento, Valstybės sienų apsaugos tarnybos, pareigūnai gali taikyti ypatingus valdymo aktus, kaip antai fizinė prievarta, reikia turėti omenyje *specifinius* jų teisėtumo kriterijus. Tai pabrėždamas įstatymų kūrėjas specialiai reglamentuoja:

1) prievarta, galinti sukelti kūno sužalojimus ar mirtį, gali būti naudojama tik tiek, kiek to reikia tarnybinei pareigai įvykdyti, ir tik po to, kai visos įmanomos įtikinimo ar kitos priemonės nebuvo veiksmingos (PolVĮ 23 straipsnio 1 dalis); šiuo būdu detalizuojamas policijos prievartos proporcingumo principas (PolVĮ 4 straipsnio 2 dalis);

---

498 Nauja red.: Valstybės žinios, 2006, Nr. 77-2975.

499 A. b. Nr. A^2-947/2006 // ATP (9), p. 214.

2) fizinės prievartos ir šaunamojo ginklo panaudojimo pagrindus, logiškai nustatant galutinį, t. y. plečiamai neaiškinamą jų sąrašą[500];

3) atvejus, kai minėti veiksmai apskritai negali būti taikomi, pavyzdžiui, kovinius imtynių veiksmus, specialiąsias policijos ginkluotės priemones draudžiama naudoti prieš nepilnamečius asmenis, kai jų amžius žinomas pareigūnui (PolVĮ 24 straipsnio 2 dalis)[501]; šaunamąjį ginklą draudžiama naudoti žmonių susibūrimo vietose, jeigu nuo to gali nukentėti pašaliniai asmenys (PolVĮ 25 straipsnio 4 dalis).

Kai kuriais atvejais nėra paprasta nustatyti, ar kardomasis veiksmas buvo teisėtas.

Sulaikydami prekyba narkotikais įtariamą A. L.[502] policijos pareigūnai taikė fizinę jėgą. Policijos komisariate įtariamasis pasijuto blogai ir buvo išvežtas į ligoninę, kur jam diagnozuota galvos trauma, kraujo išsiliejimas į smegenis ir koma. Teisėsaugininkai neneigia, kad sulaikant A. L. buvo taikyta jėga, tačiau mano, kad dabartinei sulaikytojo būklei galėjo atsiliepti tai, kad prieš metus jis buvo sunkiai sužalotas per avariją. Tuo tarpu A. L. artimieji mano, kad per sulaikymą naudodami fizinę prievartą policininkai persistengė.

Teisės požiūriu A. L. sulaikymo faktas nekvestionuotinas, nes įtariamasis nepaisė reikalavimo sustoti ir jį pavyko sulaikyti tik peršovus automobilio padangas, tačiau esama abejonių, ar paisyta proporcingumo principo taikant fizinę prievartą. Jas paneigti ar patvirtinti galėtų tarnybinis patikrinimas. Analogiškai turėtų būti sprendžiamas klausimas, pavyzdžiui, ir dėl vienoje Lietuvos televizijos laidoje parodytos situacijos, kai sodų bendrijoje netoli Klaipėdos persekiojamas vagyste įtariamas asmuo buvo mirtinai sužalotas policijos pareigūnui panaudojus šaunamąjį ginklą.

Kardomųjų valdymo aktų teisėtumą nustato imperatyvi norma: Policijos pareigūnai turi būti specialiai parengti ir periodiškai tikrinami, ar sugeba veikti situacijose, susijusiose su fizinės prievartos, šaunamojo ginklo ar sprogstamųjų medžiagų panaudojimu (PolVĮ 23 straipsnio 9 dalis). Šią nuostatą paremia ir kita PolVĮ nuostata, pagal kurią Policijos departamentas organizuoja policijos pareigūnų profesinį ugdymą policijos įstaigose

---

500 Tai išplaukia, pavyzdžiui, iš įstatymo nuostatos, kad *Pareigūnai turi teisę panaudoti šaunamuosius ginklus ir specialiąsias priemones tik įstatymų nustatytais atvejais, atsižvelgdami į teisės pažeidimo pobūdį, pažeidėjo asmenybę, konkrečią situaciją* (VSATĮ 22 straipsnio 1 dalis). Kartu pastebėtina, kad prievartos naudojimo atvejų sąrašas skirtinguose įstatymuose nurodomas skirtingas, atsižvelgiant į valdymo srities ypatumus, tarkim, VSAT pareigūnai šaunamąjį ginklą turi teisę panaudoti valstybės sienos (pasienio) ruožuose.

501 Išskyrus kai jie priešinasi pavojingu gyvybei ar sveikatai būdu arba jei užpuolus asmenų grupei kyla grėsmė gyvybei ar sveikatai (PolVĮ 24 straipsnio 2 dalis).

502 Apie tai žr.: „Respublika", 2004 09 25.

(kvalifikacijos kėlimo centruose) pagal specialias profesinio ugdymo programas (15 straipsnio 3 dalis).

Kardomojo poveikio veiklos teisėtumo sąlyga yra ir teisės aktų nustatytų tiesioginių įpareigojimų vykdymas. Jei šios sąlygos nepaisoma, galimi administraciniai konfliktai.

Antai įtariamas svetimo turto pasisavinimu J. B., turintis I invalidumo grupę, buvo uždarytas į Anykščių miesto policijos areštinę. Jam paprašius iškviesti gydytoją, tai nebuvo padaryta. J. B. tikisi prisiteisti 100 000 Lt dėl sveikatos būklės pablogėjimo.

Minėtą policijos pareigūnų neveikimą Seimo kontrolierius vertino kaip asmens teisių pažeidimą, nes vidaus reikalų ministro 2000 m. vasario 17 d. įsakymu Nr. 88 patvirtintų Policijos komisariatų areštinių veiklos nuostatų 81 punkto norma reikalauja suteikti pirmąją medicinos pagalbą areštinėje laikomiems asmenims: apžiūrėti ką tik uždarytus į areštinę asmenis, nustatyti jų sveikatos būklę bei sužalojimus ir viską užfiksuoti medicinos pagalbos suteikimo žurnale[503].

7.4.

Vyriausybės įstaigos ir jų valdymo aktai

7.4.1. Vyriausybės įstaigų samprata

Konstituciškai Vyriausybės įstaigos minimos apibrėžiant Lietuvos Respublikos Vyriausybės įgaliojimą koordinuoti ministerijų ir *kitų Vyriausybės įstaigų veiklą* (K 94 straipsnio 1 dalies 3 punktas).

Vyriausybės įstaigos Lietuvos viešosios administracijos sistemoje steigiamos prie ministerijų funkcijų nepriskirtiems klausimams spręsti (VyrĮ 33 straipsnio 1 dalis). Todėl galima situacija, kad panaikinus ministeriją vietoj jos Vyriausybė įsteigs atitinkamą Vyriausybės įstaigą (pavyzdžiui, taip buvo sukurtas kurį laiką veikęs Europos komitetas prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės, pakeitęs Europos reikalų ministeriją). Įmanomas ir atvirkštinis variantas. Tačiau šiuo valstybės gyvavimo tarpsniu egzistuojančias ministerijas ir Vyriausybės įstaigas skiria keli esminiai bruožai.

Pirma, ministerijas steigia ir panaikina Seimas Vyriausybei pasiūlius, tuo tarpu Vyriausybės įstaigų steigimas, reorganizavimas ar likvidavimas

503 Seimo kontrolieriaus 2005 m. rugsėjo 29 d. pažyma Nr. 4D-2005/01-755.

yra Vyriausybės prerogatyva[504] (tiesa, su VyrĮ 33 straipsnio 1 dalies normos sąlyga, kad šios įstaigos būtų steigiamos nedidinant valstybės valdymui atitinkamų metų biudžete skirtų lėšų). Ministrai už savo veiklą atsiskaito Seimui (K 101 straipsnio 1 dalis), tuo tarpu Vyriausybės įstaigų vadovams Konstitucija tokios pareigos nenustato ir jie atitinkamos veiklos ataskaitas pateikia Vyriausybei jos nustatytais terminais ir forma (VyrDR 40 punktas)[505]. Vyriausybės įstaigų vadovai nėra konstituciškai įpareigoti atsiskaityti už įstaigos darbą ir Respublikos Prezidentui, tačiau įvertinant Prezidento kaip valstybės vadovo statusą (K 77 straipsnio 1 dalis) galima manyti, kad nebūtų kliūčių Prezidentui kviesti šio rango pareigūnus aptarti jų valdomos srities reikalus.

Antra, nors ir ministerijų vadovai ministrai, ir Vyriausybės įstaigų vadovai generaliniai direktoriai, direktoriai ar viršininkai yra pavaldūs[506] Ministrui Pirmininkui (žr. atitinkamai K 91 straipsnį ir VyrĮ 33 straipsnio 3 dalį), pastarasis įgaliotas tarnybines nuobaudas skirti tik Vyriausybės įstaigų vadovams (VyrĮ 24 straipsnio 2 dalies 3 punktas). Tai galima paaiškinti ministrų konstituciniu statusu; jie yra Vyriausybės nariai, jais dažniausiai tapę jau išrinkti į Seimą, t. y. valstybės politikai.

Trečia, Vyriausybės įstaigų valdymo sritys paprastai būna siauresnės, t. y. labiau specifinės nei ministerijų. Ministerijos rūpinasi gana plataus turinio socialiniais santykiais, kaip antai ūkiu, vidaus reikalais, aplinkosauga ir kt. (šiuo atžvilgiu joms *sąlygiškai* prilygsta nebent Statistikos ir Kūno kultūros ir sporto departamentai prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės), bet to negalima pasakyti apie Vyriausybės įstaigas, kaip antai Ginklų fondas ar, tarkim, Valstybinė tabako ir alkoholio kontrolės tarnyba.

Ketvirta, ministerijos sudaro gana darnią sistemą, kurią vienija tai, kad: a) visi ministrai yra Vyriausybės nariai; b) ministerijų nuostatai ir darbo reglamentai struktūros požiūriu yra unifikuoti teisės aktai; c) ministerijų „sąrašas" yra pateiktas Vyriausybės įstatyme (29 straipsnio 1 dalis); d) kiekviena ministerija yra viešojo valdymo institucija, t. y. tam tikrą socialinių santykių sritį *administruojantis* subjektas. Tuo tarpu Vyriausybės įstaigos sudaro gana „margą" konglomeratą: pavyzdžiui, yra įstaigų, ku-

---

[504] Tai nereiškia, kad minėtos įstaigos būna steigiamos ar panaikinamos be Seimo žinios. Šią išvadą galima pagrįsti Konstitucijos nuostatomis *Lietuvos Respublikos Vyriausybė solidariai atsako Seimui už bendrą Vyriausybės veiklą* (K 96 straipsnio 1 dalis), *Seimo reikalavimu Vyriausybė* <...> *turi atsiskaityti Seime už savo veiklą* (K 101 straipsnio 1 dalis).

[505] Negalima teigti, kad Seimas apskritai neskiria dėmesio Vyriausybės įstaigų veiklai. Vyriausybės kasmetinė ataskaita Seimui rengiama remiantis ministerijų, Vyriausybės įstaigų, įstaigų prie ministerijų ir apskričių viršininkų veiklos metų ataskaitomis (VyrDR 39 punktas).

[506] *Pavaldumo* terminas šiuo atveju nereiškia, kad Ministras Pirmininkas gali, pavyzdžiui, panaikinti ministrų ir Vyriausybės įstaigų vadovų priimtus teisės aktus (pagal VyrĮ 34 straipsnio normos reguliavimą tai yra Vyriausybės *in corpore* teisė).

rioms tenka ne viešojo valdymo, bet kvaziteisminė administracinių ginčų sprendimo funkcija (Mokestinių ginčų ir Vyriausioji administracinių ginčų komisijos). Viešojo administravimo funkcijų neatliko ir iki 2004 m. Vyriausybės įstaigos statusą turėjęs Europos teisės departamentas, kuriam buvo pavesta teikti specialių žinių reikalaujančias išvadas nacionalinės ir ES teisės suderinimo klausimais[507].

Nežiūrint minėtų skirtumų, ministerijų ir Vyriausybės įstaigų tarpusavio santykiai neturi kontrolės elemento, t. y. ministerijos nėra „aukštesnės“ už Vyriausybės įstaigas. Šį teiginį patvirtina kad ir Vidaus reikalų ministerijos darbo reglamento 42.1 punkto nuostata, pagal kurią ministras turi teisę duoti pavedimus viceministrui, ministerijos valstybės sekretoriui, ministerijos sekretoriams, ministerijos administracijos padalinių vadovams, kitiems ministerijos valstybės tarnautojams ir darbuotojams, įstaigų prie ministerijos vadovams[508], taigi ministro „valdymo sfera“ neapima Vyriausybės įstaigų vadovų. Kita vertus, kai būtina suderinti Vyriausybei teikiamų teisės aktų projektus, ministerijos ir departamentai, tarnybos ir kitokios įstaigos prie Vyriausybės bendradarbiauja teisės nustatyta tvarka[509].

Ministerijų sąrašą įstatymas apibrėžia (2006 m. šių valstybinių institucijų buvo 13), o Vyriausybės įstaigų instituto – ne. Tokią padėtį kai kurie jurisprudencijos šaltiniai vertina kritiškai[510]. Galima teigti, kad Vyriausybės įstaigų sąrašo principinis įtvirtinimas neleistų itin svarbias valstybei ir jos piliečiams valdymo sritis atiduoti Vyriausybei mažiau pavaldiems ir dėl to sunkiau kontroliuojamiems subjektams. Tarkim, nėra pakankamai logiška, kad Vyriausybės steigiamas Valstybės turto fondas, kurio įstatus tvirtina irgi Vyriausybė, turi ne įstaigos prie Vyriausybės, bet valstybės įmonės statusą. Kai kuriais atvejais tai menkina Vyriausybės galimybes veiksmingai užkardyti priešingas teisei Turto fondo pareigūnų veikas, nes šie pareigūnai nėra valdininkai Valstybės tarnybos įstatymo prasme[511] (apie tai jau rašyta knygos II.7.2.4 poskyryje). Kita vertus, atsižvelgiant į tai, kad Vyriausybės įstaigos ne tik jungiamos ar skaidomos (dėl šių reorganizavimo veiksmų jos liktų Vyriausybės įstaigų sąraše), bet neretai iš viso pakeičia administracinį pavaldumą ir tampa Respublikos Prezidento ir Ministro

---

[507] Žr. Vyriausybės 2004 m. birželio 25 d. nutarimu Nr. 798 patvirtintų Europos teisės departamento prie Lietuvos Respublikos teisingumo ministerijos nuostatų 5 punktą // Valstybės žinios, 2004, Nr. 100-3721.

[508] Valstybės žinios, 2004, Nr. 12-348.

[509] Žr. Vyriausybės darbo reglamento (Valstybės žinios, 1994, Nr. 63-1238, nauja red.: Valstybės žinios, 2003, Nr. 27-1089) skyrių „Teisės aktų projektų rengimo ir derinimo reikalavimai“.

[510] E. Šileikis. Alternatyvi konstitucinė teisė, p. 358.

[511] VTĮ netaikomas, be politikų, teisėjų, prokurorų, ir valstybės bei savivaldybių įmonių darbuotojams (4 straipsnio 5 dalies 5 punktas).

Pirmininko sutarimu formuojamomis institucijomis (taip atsitiko su Lietuvos Respublikos ryšių reguliavimo tarnyba[512]) ar įstaigomis prie ministerijų (jomis tapo Vartotojų teisių apsaugos taryba ir Europos teisės departamentas), galima manyti, kad Vyriausybės įstaigų sąrašas būtų ne toks stabilus nei ministerijų[513].

2007 m. veikė, pavyzdžiui, šios įstaigos prie Vyriausybės: Statistikos departamentas, Kūno kultūros ir sporto departamentas, Valstybinė tabako ir alkoholio kontrolės tarnyba, Narkotikų kontrolės departamentas, Valstybinė maisto ir veterinarijos tarnyba, Lietuvos Respublikos ginklų fondas, Viešųjų pirkimų tarnyba, Tautinių mažumų ir išeivijos departamentas, Lietuvos invalidų reikalų taryba, Lietuvos archyvų departamentas, Lietuvos valstybinis mokslo ir studijų fondas, Informacinės visuomenės plėtros komitetas[514], Lietuvos Respublikos draudimo priežiūros komisija. Tai ne tik *departamentų, tarybų, fondų, tarnybų* ar *komitetų* pavadinimais besipuikuojanti, bet ir didele valdymo funkcijų įvairove pasižyminti Lietuvos viešosios administracijos dalis. Šiuo požiūriu yra prasmingas Vyriausybės įstaigų viešojo valdymo aktų jurisprudencinis grupavimas.

7.4.2. Vyriausybės įstaigų valdymo aktų tipologija

Šios grandies valdymo subjektų rašytiniai ir kiti aktai gali būti grupuojami pagal tai, kokiai valdymo funkcijai atlikti jie yra skirti.

Administracinio reglamentavimo aktai (pavyzdžiui, Statistikos departamentas tvirtina valstybinės statistinės atskaitomybės, gyventojų surašymo, tyrimų programas ir formas, leidžia jų pildymo taisykles ir instrukcijas[515]; Viešųjų pirkimų tarnyba pagal kompetenciją rengia ir priima viešuosius

---

[512] Plg. Vyriausybės 2001 m. liepos 10 d. nutarimu Nr. 798 ir 2004 m. rugpjūčio 19 d. nutarimu Nr. 1029 patvirtintus Lietuvos Respublikos ryšių reguliavimo tarnybos nuostatus (Valstybės žinios, 2000, Nr. 57-1687; 2004, Nr. 131-4734).

[513] Čia prisimintinas Vyriausybės 1999 m. gruodžio 3 d. nutarimu Nr. 1361 inicijuotas, tačiau neįgyvendintas bandymas Vyriausybės įstaigas reorganizuoti į įstaigas prie Lietuvos Respublikos ministerijų. Tai reikštų, kad Vyriausybės sprendimai teisinio reguliavimo prasme ne visada būna racionalūs ir efektyvūs.

[514] Ši Vyriausybės įstaiga buvo sukurta priimant Vyriausybės 2001 m. gegužės 22 d. nutarimą Nr. 599 (Valstybės žinios, 2001, Nr. 44-1550), prieš tai panaikinus Ryšių ir informatikos ministeriją, ir įgyvendinant Seimo 1998 m. balandžio 28 d. rezoliuciją „Dėl Lietuvos integracijos į Europos Sąjungą reikalų vieningo koordinavimo" (Valstybės žinios, 1998, Nr. 41-1097).

[515] Žr. Statistikos departamento nuostatus (Vyriausybės 2004 m. balandžio 7 d. nutarimo Nr. 385 red.) // Valstybės žinios, 2004, Nr. 53-1801.

pirkimus reglamentuojančius teisės aktus, nustato skelbiamos informacijos apie numatomus pirkimus privalomuosius reikalavimus[516]).

Koordinavimo funkciją įgyvendinantys valdymo aktai (Statistikos departamentas pagal kompetenciją koordinuoja kitų oficialiąją statistiką tvarkančių įstaigų statistinius tyrimus[517], Narkotikų kontrolės departamentas koordinuoja valstybės ir savivaldybių institucijų bei įstaigų keitimąsi informacija apie narkomanijos prevencijos ir narkotikų kontrolės priemonių įgyvendinimą[518]).

Kontrolės (priežiūros) funkcijai įgyvendinti skirti valdymo aktai (Kūno kultūros ir sporto departamentas kontroliuoja, kaip vykdomos kūno kultūros ir sporto programos, Statistikos departamentas tikrina pateiktų statistikos duomenų tikrumą ir jų apskaičiavimo tikslumą, duoda šiais klausimais privalomus vykdyti nurodymus, Informacinės plėtros komitetas atlieka elektroninio parašo priežiūros institucijos funkcijas[519], Ginklų fondas Vyriausybės nustatyta tvarka veda Valstybinį ginklų registrą[520]).

Leidimų sistemos aktai (pavyzdžiui, licencijas verstis tabako auginimu, gaminti alkoholio produktus ir tabako gaminius, verstis didmenine prekyba alkoholio produktais ir tabako gaminiais išduoda Valstybinė tabako ir alkoholio kontrolės tarnyba[521]).

Prevencinės funkcijos aktai (Valstybinės maisto ir veterinarijos tarnybos pareigūnai turi teisę maisto tvarkymo vietose neleisti dirbti asmenims,

---

[516] Žr. Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo 7 straipsnio 2 dalies 2 ir 10 punktus (nauja red.: Valstybės žinios, 2002, Nr. 118-5296), Viešųjų pirkimų tarnybos prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės nuostatų 4 punktą (nauja red. patvirtinta Vyriausybės 2005 m. balandžio 14 d. nutarimu Nr. 371 // Valstybės žinios, 2006, Nr. 44-1597).

[517] Vyriausybės 2001 m. kovo 12 d. nutarimu Nr. 285 patvirtintų Statistikos departamento prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės nuostatų 8.20 punktas (Valstybės žinios, 2001, Nr. 23-769).

[518] Narkotikų kontrolės departamento prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės nuostatų, patvirtintų Vyriausybės 2003 m. lapkričio 27 d. nutarimu Nr. 1478 (Valstybės žinios, 2003, Nr. 113-5070), 7.4 punktas.

[519] Žr. Vyriausybės 2001 m. liepos 5 d nutarimu Nr. 844 (Vyriausybės 2005 m. gruodžio 22 d. nutarimo Nr. 1389 redakcija) patvirtintų Informacinės visuomenės plėtros komiteto prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės nuostatų 6.16 punktą (Valstybės žinios, 2005, Nr. 150-5483).

[520] Lietuvos Respublikos Ginklų fondo prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo 5 straipsnio 1 dalies 4 punktas (Valstybės žinios, 1996, Nr. 71-1717, nauja red.: Valstybės žinios, 2004, Nr. 96-3525).

[521] Žr. Vyriausybės 1996 m. birželio 12 d. nutarimu Nr. 683 (Vyriausybės 2001 m. gruodžio 3 d. nutarimo Nr. 1454 redakcija) patvirtintų Valstybinės tabako ir alkoholio kontrolės tarnybos prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės nuostatų 6.3. punktą (Valstybės žinios, 2001, Nr. 103-3670).

galintiems platinti užkrečiamąsias ligas[522], Narkotikų kontrolės departamentas organizuoja narkotinių ir psichotropinių medžiagų vartojimo paplitimo stebėjimą).

Kardomosios funkcijos aktai (Valstybinės maisto ir veterinarijos pareigūnai, radę pažeidimų, laikinai sustabdo maisto ar pašarų tvarkymą).

Teisingumo vykdymo funkciją užtikrinantis valdymas. Šiuo atveju tipiški pavyzdžiai, kai: a) ATPK nurodytų Vyriausybės įstaigų pareigūnai surašo administracinių teisės pažeidimų protokolus, tarkim, už Lietuvos Respublikoje įgyvendinamų tarptautinių sankcijų pažeidimus vykdant Europos antidopingo konvenciją[523] (Kūno kultūros ir sporto departamentas), už oficialių statistinių duomenų naudojimo ir platinimo tvarkos pažeidimą pagal ATPK 173^1 straipsnį (Statistikos departamentas); b) Vyriausybės įstaigų pareigūnai nagrinėja administracinių pažeidimų bylas ir taiko administracinę atsakomybę (pavyzdžiui, ATPK 239 straipsnio norma nustato, kad administracines nuobaudas už higienos norminių aktų pažeidimus skiria atitinkami Valstybinės maisto ir veterinarijos tarnybos pareigūnai).

Kai kuriems viešojo valdymo santykiams Vyriausybės įstaigos taiko ***rekomendacijų metodą.*** Antai Valstybinės tabako ir alkoholio kontrolės tarnybos pareigūnai gali siūlyti savivaldybių vykdomosioms institucijoms panaikinti jų išduotų licencijų įmonėms verstis mažmenine prekyba alkoholiniais gėrimais ir (ar) tabako gaminiais galiojimą[524], Narkotikų kontrolės departamentas teikia Vyriausybei, valstybės ir savivaldybių institucijoms ir įstaigoms pasiūlymus dėl narkomanijos prevencijos ir kontrolės veiklos prioritetinių krypčių ir šios veiklos tobulinimo.

Galima dar paminėti, kad Vyriausybės įstaigų vadovų administracinės veiklos formos nėra pastovios: jų pokyčius lemia, pavyzdžiui, šalies tarptautinių santykių kontekstas. Štai naujoji Ginklų fondo prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo redakcija[525], kuriai padarė įtaką Lietuvos narystė NATO, nebenumato Fondui anksčiau tekusios funkcijos organizuoti ginklų, šaudmenų, sprogmenų, kovinės technikos ir specialiųjų priemonių metrologiją ir sertifikavimą[526].

---

522 Valstybinės maisto ir veterinarijos tarnybos nuostatų 8.9 punktas (nauja redakcija patvirtinta Vyriausybės 2003 m. balandžio 29 d. nutarimu Nr. 541 // Valstybės žinios, 2003, Nr. 42-1941).

523 Lietuvos Respublikos Seimo ratifikuotą 1995 m. lapkričio 7 d. nutarimu Nr. I-1087 (Valstybės žinios, 1995, Nr. 93-2072).

524 Žr. Valstybinės tabako ir alkoholio kontrolės tarnybos prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės nuostatų 7.4 punktą.

525 Valstybės žinios, 2004, Nr. 96-3525.

526 Sertifikavimas kaip vienas iš valstybinio sankcionavimo, derinančio viešosios paslaugos ir administracinės kontrolės funkcijas, veiksmų plačiau aptartas: A. Andruškevičius. Administracinės teisės principai ir normų ribos, p. 94, 95.

Vyriausybės įstaigų vidaus administravimo aktai. Kaip ir bet kuris kitas Lietuvos viešosios administracijos subjektas, Vyriausybės įstaiga valdoma ne tik aukštesnės grandies institucijos (įstaigos vadovas yra pavaldus Ministrui Pirmininkui), bet ir „iš vidaus", t. y. Vyriausybės įstaigos vadovas įsakymais tvirtina įstaigos padalinių nuostatus, vidaus darbo tvarką, priima asmenis į valstybės tarnybą ir atleidžia iš pareigų, skiria tarnybines nuobaudas ir kt. Atitinkamų vidaus valdymo įgaliojimų turi ir Vyriausybės įstaigos departamentų, skyrių bei kitokių pavadinimų darinių vadovai.

7.4.3. Įstaigų prie Vyriausybės valdymo aktų teisėtumas

Įvertinant tai, kad Vyriausybės įstaigos valdo tas socialinių santykių sritis, kurių neapima ministerijų valdymas (VyrĮ 33 straipsnio 1 dalis), ir šiuo požiūriu kai kurios jų yra tarsi „mažosios ministerijos"[527], galima teigti, kad šių įstaigų valdymo aktams taikomi iš principo tie patys teisėtumo ir teisingumo standartai kaip ir Lietuvos Respublikos ministerijoms. Taigi norminiai Vyriausybės įstaigų aktai neturi nusižengti Įstatymų ir kitų teisės norminių aktų rengimo tvarkos įstatymui ir oficialaus skelbimo nuostatoms, o individualūs administraciniai sprendimai – Viešojo administravimo įstatymo nuostatoms (8 straipsnis)[528]. Kiti Vyriausybės įstaigų valdymo aktai, ypač turinčios plačių kontrolės, prevencinės bei kardomosios veiklos įgaliojimų Valstybinės maisto ir veterinarijos tarnybos, Valstybinės tabako ir alkoholio kontrolės tarnybos, Viešųjų pirkimų tarnybos, veiksmai bus teisėti ir teisingi, jeigu, pavyzdžiui: a) nebus viršyti tarnybinės veiklos instrukcijomis bei kitais teisės aktais nustatyti pareigūnų įgaliojimai (teisiniai įpareigojimai); b) kardomosios prievartos taikymo atveju nebus pažeista prievartos proporcingumo nuostata; c) pareigūnas jam teisės suteikta administracinių sprendimų laisve (diskrecija) konkrečiu teisės taikymo atveju sugebės pasinaudoti remdamasis protingumo ir teisingumo kriterijais.

Vyriausybės įstaigų valdymo aktų skelbimas. Kaip ir kitų centrinės viešosios administracijos subjektų priimti (išleidžiami) rašytiniai dokumentai, Vyriausybės įstaigų valdymo aktai skelbiami Įstatymų ir kitų teisės aktų skelbimo ir įsigaliojimo tvarkos įstatymo nustatyta tvarka „Valstybės žinio-

---

527 Tai akivaizdžiai parodo Statistikos ir Kūno kultūros ir sporto departamentų vidaus struktūros padaliniai.

528 Šiuo atveju VAĮ 8 straipsnyje imperatyviai nustatyta, kad individualus administracinis aktas turi atitikti šias bendrąsias nuostatas: 1) jis turi būti pagrįstas objektyviais duomenimis (faktais) ir teisės aktų normomis; 2) sprendime turi būti aiškiai suformuluotos nustatytos arba suteikiamos teisės ir pareigos bei nurodyta sprendimo apskundimo tvarka; 3) sprendimas turi būti pasirašytas jį priėmusio pareigūno ar valstybės tarnautojo arba viešojo administravimo subjekto vadovo, jo pavaduotojo ar įgalioto asmens, ir patvirtintas antspaudu (įstatymo 2006 m. birželio 27 d. redakcija // Valstybės žinios, 2006, Nr. 77-2975).

se" bei šių įstaigų interneto tinklalapiuose. Norminiams valdymo aktams galioja ir minėto (knygos II.7.3.2 poskyris) Vyriausybės nutarimo reikalavimas skelbti teisės aktų projektus.

Kita vertus, būtina pabrėžti, kad kai kurių Vyriausybės įstaigų specifinė paskirtis neleidžia jų veiklą viešinti pagal įprastus visuomenės informavimo standartus. Antai Vyriausybės įstaiga Ginklų fondas teisiškai nėra įpareigotas viešai teikti įstaigos veiklos ataskaitas. Šiuo atžvilgiu suprantamas ir atvejis, kai Ginklų fondo reguliavimo sferai priklausančios Giraitės šaudmenų gamyklos (Kauno r.) veiklos klausimus Vyriausybė 2005 metais sprendė uždarame posėdyje.

7.5.

Kitų centrinių subjektų administraciniai aktai

Administracinio reglamentavimo funkciją išreiškiantys valdymo aktai. Administracinis reglamentavimas reiškia nuostatų, taisyklių, reglamentų ir kitų teisės aktų priėmimą įstatymams įgyvendinti (VAĮ 3 straipsnio 2 dalis). Ši viešojo administravimo forma būdinga daugeliui minėtos administracijos subjektų. Antai Lietuvos banko valdyba pagal banko kompetenciją priima teisės aktus, nustatančius, pavyzdžiui, bankų ir kitų ūkio subjektų vidaus ir užsienio atsiskaitymų tvarką (LBĮ 8 straipsnio 9 punktas); Ryšių reguliavimo tarnyba rengia ir tvirtina aparatūros ir įrenginių įsigijimo ir jų naudojimo sąlygas (Elektroninių ryšių įstatymo 9 straipsnio 1 dalies 2 punktas); Konkurencijos taryba nustato, pavyzdžiui, atitinkamos rinkos apibrėžimo bei dominuojančios padėties nustatymo kriterijus ir tvarką (Lietuvos Respublikos konkurencijos įstatymo 19 straipsnio 1 dalies 2 punktas).

Taigi centrinės administracijos subjektų teisę priimti teisės aktus įtvirtina specialieji įstatymai ir juos detalizuojantys poįstatyminiai aktai. Kita šių administracinių aktų galiojimo sąlyga yra jų paskelbimas „Valstybės žiniose" pagal Įstatymų ir kitų teisės aktų skelbimo ir įsigaliojimo tvarkos įstatymo[529] 3 straipsnio 2 dalies normos nuostatą, kad „Valstybės žiniose", be Lietuvos Respublikos Seimo, ministrų, Vyriausybės įstaigų vadovų priimtų teisės aktų, turi būti skelbiami kitų valstybės valdymo institucijų vadovų ir kolegialių institucijų norminiai teisės aktai bei kiti teisės aktai, kurių skelbimą „Valstybės žiniose" nustato įstatymai ir Vyriausybės nutarimai. Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos Valstybinės lietuvių kalbos komi-

[529] Valstybės žinios, 1993, Nr. 12-296, nauja red.: Valstybės žinios, 2002, Nr. 124-5626.

sijos įstatymas[530] nustato, kad Valstybinės lietuvių kalbos komisijos nutarimai skelbiami „Valstybės žiniose" (6 straipsnio 3 dalis).

Individualūs teisės aktai. Tai administracinės teisės normų taikymą išreiškiantis valdymas. Šiuo požiūriu skiriami *administracinio sankcionavimo* veiksmai ir tokie valdymo sprendimai, kuriais įgyvendinama *administracinio reagavimo (baudimo)* funkcija. Pirmuoju atveju tai yra įtvirtinantys teisinį subjekto statusą valdymo aktai, pavyzdžiui, registruojant komercinių bankų statutus ar įstatus Lietuvos banke (LBĮ 8 straipsnis) arba įteisinant būsimą subjekto veiklą (Lietuvos banko valdybai išduodant licencijas komerciniams bankams ir kredito įstaigoms (LBĮ 11 straipsnio 1 dalies 12 punktas)). Būsimoji veikla sankcionuojama, pavyzdžiui, ir Konkurencijos tarybos nutarimu leisti vykdyti koncentraciją, nurodant galimus koncentracijoje dalyvaujančių ūkio subjektų veiklos apribojimus (Konkurencijos įstatymo 14 straipsnio 2 dalis).

Baudimo, arba atsakomybės taikymo, funkciją iliustruoja, pavyzdžiui, ši Konkurencijos įstatymo norma: „Gavusi Vilniaus apygardos administracinio teismo teisėjo sankciją, Konkurencijos taryba nutarimu ūkio subjektams <...> gali nustatyti ūkinės veiklos apribojimus: laikinai sustabdyti eksporto ir importo operacijas, bankines operacijas, leidimo (licencijos) verstis atitinkama veikla galiojimą" (40 straipsnio 2 dalis). Panašiai galima pasakyti ir apie Lietuvos banką, kurį įstatymas įgalioja *atšaukti licencijas* bankams ir kitoms kredito įstaigoms (LBĮ 8 straipsnio 1 dalies 10 punktas). Baudimo funkciją žymi ir, pavyzdžiui, Konkurencijos tarybos teisė skirti baudas ūkio subjektams (Konkurencijos įstatymo 42 straipsnis).

Be minėtų norminių bei individualių valdymo aktų, dera paminėti ir tokius dokumentus, kuriais konstatuojamos tam tikros aplinkybės. Tai, pavyzdžiui, Valstybės kontrolės audito ataskaitos ir audito išvados ar, tarkim, Valstybės saugumo departamento raštai, kurių turinį sudaro duomenys apie asmenį valstybės saugumo požiūriu. Nors pagal įstatymą tie raštai formaliai atitinka administracinio akto sampratą[531], bet tai greičiau yra kontrolės rezultatus įforminantys dokumentai[532]. Dėl šios priežasties tokių aktų ginčijimas, minėta (II.4), yra ribotas.

Galima dar pabrėžti, kad kai kurių centrinių viešojo administravimo subjektų kompetencija apima išskirtinai plačias valdymo funkcijas. Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos ryšių reguliavimo tarnybos paskirtį nusako

---

[530] Valstybės žinios, 2001, Nr. 102-3628.

[531] Administracinis aktas – atliekant subjekto funkcijas administravimo subjekto priimtas teisės aktas (ABTĮ 2 straipsnio 15 dalis).

[532] Antai audito ataskaita apibrėžiama kaip Valstybės kontrolės pareigūno parengtas dokumentas, kuriame aprašomi atlikto valstybinio audito mastas ir rezultatai, pateikiamos išvados dėl audituoto subjekto veiklos (VKĮ 2 straipsnio 1 dalis).

tokie viešojo administravimo aktai: a) *leidimų išdavimas* (verstis nelicencijuojama telekomunikacijų veikla, gaminti ir naudoti aparatūrą, įrenginius ir jais prekiauti ir kt.; b) licencijų sąlygų laikymosi *priežiūra*; c) *taisyklių tvirtinimas*, pavyzdžiui, dėl telekomunikacijų tinklų statybos, naudojimo ir apsaugos; d) *sertifikavimas* (pavyzdžiui, Lietuvos Respublikoje naudojamos aparatūros); e) *valdymo aktų leidimas* – tarnybos direktorius leidžia įsakymus ir įsakymais patvirtintus kitus teisės aktus ir tikrina, kaip jie vykdomi; f) *administracinių teisės pažeidimų protokolų surašymas* (tai atlieka tarnybos inspektoriai, turintys teisę atlikdami savo tarnybos pareigas įeiti į įmonių, įstaigų, organizacijų patalpas ir tikrinti licencijos sąlygų laikymąsi, sertifikatus, leidimus ir pan.).

Be administravimo veiklos, Ryšių reguliavimo tarnyba atlieka ginčų tarp telekomunikacijų operatorių ar, pavyzdžiui, tarp pašto paslaugų teikėjų ir naudotojų, arbitro funkciją[533].

8.

Teritorinės viešosios administracijos valdymo aktai

8.1.

Apskrities valdymas

Apskritimis vadinami dariniai, įkurti pagal 1994 m. Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų nustatymo įstatymą[534]. Apskrities vadovas (iki 1998 m. apskrities valdytojas, vėliau – apskrities viršininkas) ir jo administracija sudaro dalį Lietuvos viešųjų institucijų, įgaliotų atlikti Apskrities valdymo įstatymu apibrėžtas valdymo funkcijas apskrities teritorijoje.

Ši knygos dalis parašyta atsižvelgiant į dabartinį Lietuvos Respublikos administracinį teritorinį suskirstymą ir remiantis apskričių valdymą reglamentuojančiais teisės aktais. Dėl šių teritorinių vienetų reikalingumo pastaruoju metu vyksta diskusijos, todėl visiškai įmanoma, kad knygoje pateikta informacija ateityje nebus aktuali.

---

[533] Pavyzdžiui, AB „Lietuvos telekomas" nustatė 23 litų abonementinį mokestį vartotojams, atsisakiusiems fiksuotojo ryšio paslaugų, bet naudojantiems telefono liniją internetui. Ryšių reguliavimo tarnyba sprendė, ar minėtos linijos naudojimo kaina šiuo atveju pagrįsta ir ar nereikėtų ją sumažinti, taip pat ar nėra juridinio pagrindo bausti šį telekomunikacijų paslaugų teikėją už naudojimąsi privilegijuota monopolisto padėtimi ir nurodyti atlyginti vartotojų nuostolius. Matyti, kad šiuo atveju Ryšių reguliavimo tarnyba buvo tarsi AB „Lietuvos telekomas" ir jo teikiamų paslaugų vartotojų santykių tarpininkas, remiantis Tarnybos nuostatų 5 punkto 5.6 papunkčio norma, kad Tarnyba „nustato telekomunikacijų paslaugų kainų ir tarifų aukščiausiąją ribą Lietuvos Respublikos telekomunikacijų įstatymo nustatytais atvejais".

[534] Valstybės žinios, 1994, Nr. 60-1183.

8.1.1. Apskritis – Vyriausybės koordinuojamas Lietuvos Respublikos teritorijos administracinis vienetas

Ankstesniuose knygos skyriuose aptartos ministerijos, jų įstaigos, taip pat prie Vyriausybės steigiamos įstaigos yra centriniai Lietuvos viešosios administracijos subjektai, nes jų veikla nustatytose valdymo srityse apima visą šalies teritoriją. Skirtingai nuo minėtų valstybinių institucijų, apskričių valdymo subjektai priklauso vadinamajai *teritorinei* viešajai administracijai.

Konstitucinis apskričių valdymo reglamentavimas yra gana abstraktus: blanketine norma tenurodyta, kad *Aukštesniuose administraciniuose vienetuose įstatymo nustatyta tvarka valdymą organizuoja Vyriausybė* (K 123 straipsnio 1 dalis). Vyriausybės įstatymas, pakartodamas minėtą Konstitucijos normą (22 straipsnio 1 dalies 11 punktas), papildomai nustato, kad *Vyriausybė valdymą apskrityje – Lietuvos Respublikos teritorijos aukštesniajame vienete – organizuoja per apskrities viršininką, ministerijas bei Vyriausybės įstaigas* (35 straipsnio 1 dalis), *Apskrities viršininko administracijos tipinę struktūrą ir jos tipinius nuostatus tvirtina Vyriausybė* (35 straipsnio 4 dalis), *Apskrities viršininko* <...> *įgaliojimus nustato įstatymai* (35 straipsnio 5 dalis). Specialusis teisės aktas, apibrėžiantis apskrities vadovo statusą bei nustatantis jo teisinius įgaliojimus ir įpareigojimus – Apskrities valdymo įstatymas[535]. Šį teisinį reguliavimą išplečia Regioninės plėtros įstatymas[536], kiti įstatymai ir poįstatyminiai norminiai aktai, pavyzdžiui, Vyriausybės darbo reglamentas[537], Vyriausybės nutarimai, patvirtinę Tipinę apskrities viršininko administracijos struktūrą[538] ir nuostatus[539], kuriais remdamasis apskrities viršininkas tvirtina jo valdomos administracijos statusą apibrėžiančius nuostatus (AVĮ 18 straipsnio 3 dalis).

Galima teigti, kad Vyriausybės ir apskričių viršininkų koordinaciniai santykiai įstatymuose ir kituose teisės aktuose nustatyti pakankamai tiksliai. Tai apskričių vadovų paskyrimas ir atleidimas, tarnybinių nuobaudų skyrimas (VyrĮ 22 straipsnio 1 dalies 14 punktas), paskatinimų taikymas (VyrĮ 24 straipsnio 2 dalies 5 punktas), apskričių viršininkų pareiga Vyriausybės sudarytoms komisijoms ar Ministro Pirmininko sudarytoms darbo grupėms jų prašymu teikti reikiamą informaciją (VyrDR 30 punktas), dalyvauti Vyriausybės posėdžiuose, kai svarstomi klausimai, prie kurių

---

[535] Valstybės žinios, 1994, Nr. 101-2015.

[536] Valstybės žinios, 2000, Nr. 66-1987, nauja red.: Valstybės žinios, 2002, Nr. 123-5558. Nacionalinė regioninė politika (t. y. poveikis valstybės regionų socialinei ir ekonominei plėtrai siekiant mažinti regionų išsivystymo netolygumus) įgyvendinama paprastai apskrityse ar regionuose iš kelių bendras ribas turinčių apskričių (RPĮ 5 straipsnio 1, 2 dalys).

[537] Valstybės žinios, 1994, Nr. 63-1238, nauja red.: Valstybės žinios, 2003, Nr. 27-1089.

[538] Valstybės žinios, 2002, Nr. 32-1216.

[539] Valstybės žinios, 2002, Nr. 32-1217.

rengimo jie prisidėjo, arba kiti su jais tiesiogiai susiję klausimai (VyrDR 77 punkto 3 papunktis[540]). Apskričių viršininkai įpareigoti operatyviai informuoti pavaldžias įstaigas ir organizacijas, jų reguliavimo sričiai priskirtas valstybės įmones apie priimtus Vyriausybės nutarimus su jų veikla susijusiais klausimais (VyrDR 104 punkto 2 papunktis). Tad iš esmės Vyriausybės ir apskričių viršininkų teisiniai santykiai remiami subordinacijos principu, vadinasi, dauguma šios srities teisės normų formuluojamos kaip *teisiniai įpareigojimai* apskričių vadovams[541].

Žvelgiant į apskričių valdymo reglamentavimą galima pastebėti ir tam tikrą priklausomybę nuo ministerijų. Antai Vyriausybės darbo reglamentas nustato, kad apskrities viršininkų teikiamus Vyriausybei teisės aktų projektus vizuoja atitinkamos valdymo srities ministras (43 punktas). Apskričių viršininkai (kaip ir daugelis kitų viešojo administravimo subjektų) privalo vykdyti ministerijų ir Vyriausybės įstaigų vadovų norminius valdymo aktus – tai išplaukia iš Apskrities valdymo įstatymo 2 straipsnio nuostatos *Apskrities valdymas organizuojamas, vadovaujantis Lietuvos Respublikos Konstitucija, šiuo įstatymu, kitais Lietuvos Respublikos įstatymais, Lietuvos Respublikos Seimo nutarimais, Respublikos Prezidento dekretais, Vyriausybės nutarimais* bei kitų valstybės valdymo institucijų teisės aktais (pažymėta – *aut.*). Čia verta pastebėti, kad apskričių vadovybės ir ministerijų ar kitų Vyriausybės įstaigų santykiams būdingas ir šių valstybinių darinių bendradarbiavimas, pavyzdžiui, Vyriausybei teikiamų teisės aktų projektai turi būti derinami su apskričių viršininkais, jei tie projektai yra susiję su šių valstybės pareigūnų kompetencija (VyrDR 49.11 punktas). Be to, nereikėtų pamiršti, kad ministrai ir kitų Vyriausybės įstaigų vadovai neįgalioti duoti pavedimus apskričių viršininkams[542].

---

[540] Pagal Vyriausybės darbo reglamentą apskričių viršininkai, negalintys dalyvauti Vyriausybės posėdyje, privalo apie tai pranešti Ministrui Pirmininkui ir gauti jo leidimą posėdyje dalyvauti jų pavaduotojams (77 punkto 3 papunktis).

[541] Gana paradoksalu, kad Vyriausybė, būdama teisiškai įgaliota panaikinti ministerijų ir Vyriausybės įstaigų ir įstaigų prie ministerijų teisės aktus (VyrĮ 34 straipsnis), neturi teisės taip pasielgti su apskričių viršininkų leidžiamais teisės aktais (išsamiau žr. knygos II.10.3.5.1 skirsnyje).

[542] Antai Finansų ministerijos darbo reglamente (Valstybės žinios, 2003, Nr. 100-4512) nustatyta, kad ministras turi teisę duoti pavedimus ministro politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojams, ministerijos valstybės sekretoriui, ministerijos sekretoriams, padalinių vadovams, kitiems ministerijos valstybės tarnautojams ir darbuotojams, įstaigų prie ministerijos vadovams (42.1 punktas), taigi ši norma neapima apskričių vadovybės.

8.1.2. *Apskrities administracijos ir savivaldybių teisiniai santykiai*

Apskrities administracijos ir savivaldybių administravimo subjektų bendravimą daugiausia lemia regiono plėtros uždaviniai. Prie apskrities valdymo institucijų priskirtina regiono plėtros taryba sudaroma apskrities viršininko iniciatyva, t. y. jis šaukia jos pirmąjį posėdį ir vadovauja tarybos veiklai, kol ji išsirenka pirmininką (AVĮ 17 straipsnis, RPĮ 13 straipsnio 1 dalis). Tarybos nariai yra apskrities viršininkas, savivaldybių merai, teritorinės darbo biržos atstovas ir deleguoti savivaldybės nariai (RPĮ 13 straipsnio 2 dalis), todėl galima spręsti esant apskrities vadovybės ir savivaldybių valdymo institucijų teisinius santykius. Antai savivaldybės tarybai tenkančios pareigos atsispindi nuostatose: „priima sprendimus dėl savivaldybės teritorijos raidos analizės", „tvirtina kaimo plėtros programas", „deleguoja tarybos narius į įstatymų nustatytas regionines tarybas" (VSĮ 22 straipsnio 1 dalies 15, 46, 25 punktai). Apskrities viršininko sudaryta regiono plėtros taryba svarsto savivaldybių institucijų siūlomus įgyvendinti investicijų projektus (RPĮ 13 straipsnio 6 dalies 7 punktas). Apskrities viršininko administracija koordinuoja savivaldybių institucijų veiklą šioms vykdant priimtus sprendimus, susijusius su nacionalinės regioninės politikos įgyvendinimu tame regione (RPĮ 14 straipsnio 1 dalies 4 punktas). Apskrities viršininkas teisiškai įgaliotas kooperuoti savivaldybių lėšas numatomiems bendriems darbams apskrityje atlikti, kai yra susitarta (AVĮ 13 straipsnio 1 dalies 8 punktas).

Šias įstatymines normas įprasmina tai, kad savivaldybės yra apskričių teritorijų dalis, todėl nors *Savivaldybės nėra pavaldžios valstybės institucijoms* (VSĮ 38 straipsnio 2 dalis), jų veikla yra ***koordinuojama***, taip pat ir sprendžiant apskrities valdymo uždavinius. Papildomai galima nurodyti, kad apskričių viršininkų įgaliojimai buvo formuojami perimant iš savivaldybių dalį funkcijų, susijusių su valstybės interesais, pavyzdžiui, žemės reformos įgyvendinimą, švietimo inspektavimą[543]. Pabrėžtina ir tai, kad į savivaldy-

[543] Žr. Viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategijos, patvirtintos Vyriausybės 2004 m. balandžio 28 d. nutarimu Nr. 488, 21 punktą (Valstybės žinios, 2004, Nr. 69-2399). Kita vertus, šiame teisės akte (22, 23 punktuose) nurodoma, kad dalį apskričių viršininkų funkcijų turėjo sudaryti dekoncentruotos centrinių institucijų regioninio pobūdžio funkcijos (ūkinės ministerijų funkcijos, valstybės turto valdymas, profesinio ir aukštesniojo mokymo organizavimas), tačiau dalis jų taip ir liko neperduotos, nes priimtame šiuo klausimu Vyriausybės nutarime (Valstybės žinios, 1998, Nr. 10-253) nebuvo nustatyti minėtų funkcijų perdavimo terminai. Dėl to stokojama finansavimo ir kol kas neperduoti atitinkami materialiniai ištekliai. Kartu tai reiškia, kad nors Apskrities valdymo įstatymas smulkiai apibrėžia apskrities viršininko įgaliojimus švietimo, kultūros ir socialiniais, sveikatos priežiūros ir farmacinės veiklos, teritorijų planavimo ir paminklotvarkos, žemėtvarkos ir žemės ūkio, gamtos išteklių naudojimo ir aplinkos apsaugos bei kitais klausimais (7—12 straipsniai), dalis jų sprendžiami nepakankamai.

bių ir apskričių funkcijų perskirstymą pastarųjų naudai vietos savivaldos pareigūnai žiūri ne visai palankiai[544].

8.1.3. Apskrities viršininko ir apskrityje esančių valstybės valdymo įstaigų teisiniai santykiai

Valstybės valdymo institucijos pagal savo veiklos pobūdį Seimui arba Vyriausybei leidus gali steigti apskrityje sau pavaldžias valdymo įstaigas ir organizacijas (AVĮ 15 straipsnio 1 dalis). Ši įstatymo norma yra susijusi su apskrities viršininkui tenkančiu uždaviniu ***koordinuoti apskrityje esančių ministerijų ir kitų Vyriausybės institucijų struktūrinių padalinių veiklą*** (AVĮ 5 straipsnio 2 dalis). Valstybės valdymo institucijos, įsteigtos apskrityje, nėra pavaldžios apskrities viršininkui (AVĮ 16 straipsnio 2 dalis). Vadinasi, apskrities viršininko ir minėtų institucijų vadovų santykiai negrindžiami tarnybine subordinacija. Kita vertus, dėl galiojančio teisinio reglamentavimo apskrities viršininkas yra tarsi Vyriausybės, ministerijų bei Vyriausybės įstaigų ir joms pavaldžių apskrityje įsteigtų valdymo institucijų ***tarpininkas*** tuo požiūriu, kad: a) šios privalo pranešti apskrities viršininkui apie savo veiklą apskrityje (AVĮ 16 straipsnio 2 dalis); b) apskrities viršininkas praneša atitinkamai Lietuvos Respublikos Seimui ar Vyriausybei apie valstybės valdymo institucijų padalinių apskrityje veiklą ir sprendimus, jeigu jie neatitinka Lietuvos Respublikos įstatymų, Vyriausybės nutarimų arba pažeidžia piliečių ar organizacijų teises (AVĮ 16 straipsnio 3 dalis). Be to, apskrities viršininkas turi teisę prireikus kviesti apskrityje esančių ministerijų ir kitų Vyriausybės institucijų struktūrinių padalinių vadovų pasitarimus ir jiems pirmininkauti (AVĮ 13 straipsnio 1 dalies 4 punktas). Tiesa, nėra smulkiau reglamentuojama, kokia tvarka tokiu atveju apskrities viršininkas įgyvendina šį teisinį įgaliojimą.

8.1.4. Apskrities viršininko ir jo administracijos pareigūnų valdymo aktai

Apskrities viršininko įsakymai ir kiti teisės aktai. Apskrities valdymo įstatymas jos vadovo priimamus valdymo aktus pamini lakoniška fraze: Apskrities viršininkas leidžia įsakymus ir kitus teisės aktus ir tikrina, kaip jie vykdomi (20 straipsnio 1 dalis).

---

[544] Antai Vilniaus miesto savivaldybės meras kritikavo Aplinkos ministro įsakymą, kuriuo buvo išplėstos apskričių administracijos teisės bausti už nelegalias statybas. Mero nuomone, apskrities administracija viena nepajėgi jų kontroliuoti. Vilniaus apskrities viršininko manymu, neleistina situacija, kad ta pati institucija (t. y. savivaldybės administravimo subjektas – *aut.*) išduotų leidimus ir kontroliuotų statybas. Dėl šio ginčo Seimui buvo pateiktos Statybos įstatymo pataisos, kurių tikslas – įteisinti savivaldybes kaip valstybinę statybų priežiūrą atliekančias institucijas (žr.: „Lietuvos rytas“, 2006 02 27, Nr. 47).

Įsakymai – bene dažniausiai vartojamas apskrities valdymo aktų titulas. Jais sprendžiami apskrities vidaus administravimo klausimai ir viešieji apskrities vadovo santykiai su piliečiais ir juridiniais asmenimis. Būtent apskrities viršininko įsakymais skiriami ir atleidžiami iš pareigų jam pavaldžių įstaigų, administracijos departamentų, skyrių ir padalinių vadovai, tvirtinamas administracijos pareigybių sąrašas (AVĮ 19 straipsnio 1 dalies 3 ir 4 punktai). Įsakymų formą apskrities viršininkas taiko atlikdamas organizavimo[545], kontrolės[546], priežiūros[547], koordinavimo[548], registravimo[549], tvarkymo[550], steigimo, reorganizavimo, likvidavimo[551] ir kai kurias kitas Apskrities valdymo įstatymo jam skirtas funkcijas. Tinka ir kitoks valdymo rezultatų įforminimas, pavyzdžiui, aktai, protokolai, ypač atliekant kurios nors valdymo srities kontrolę ar priežiūrą. Suprantama, daugelį šių klausimų apskrities viršininkui padeda spręsti jo administracijos – departamentų, skyrių, inspekcijų, tarnybų valstybės tarnautojai[552]. Kiti teisės aktai, priimami apskrities viršininko, dažniausiai būna *sprendimo* formos oficialūs dokumentai. Kaip pavyzdį galima nurodyti apskrities viršininko pasirašomus sprendimus, kuriais piliečiams atkuriamos nuosavybės teisės į žemę vykdant 1991 m. pradėtą šalies žemės reformą[553]. Beje, kalbant apie šią

---

545 Pavyzdžiui, organizuoja stichinių nelaimių, avarijų padarinių likvidavimą, paieškos ir gelbėjimo darbus (AVĮ 12 straipsnio 1 dalies 6 punktas).

546 Pavyzdžiui, pagal savo kompetenciją atlieka valstybinę miškų būklės, naudojimo, atkūrimo ir apsaugos kontrolę (AVĮ 11 straipsnio 1 dalies 5 punktas).

547 Pavyzdžiui, atlieka ypatingų statinių, taip pat esančių valstybinės reikšmės ir rizikos objektuose, naudojimo priežiūrą Statybos įstatymo nustatyta tvarka (AVĮ 9 straipsnio 1 dalies 10 punktas).

548 Pavyzdžiui, koordinuoja regionines kaimo plėtros programas (AVĮ 10 straipsnio 1 dalies 4 punktas).

549 Pavyzdžiui, registruoja visuomeninių organizacijų, kurių veikla apima daugiau kaip vienos savivaldybės teritoriją ir kurių buveinės yra apskrities centre ar kitoje apskrities teritorijoje esančioje miesto ar kaimo gyvenamojoje vietovėje, įstatus (AVĮ 12 straipsnio 1 dalies 3 punktas).

550 Pavyzdžiui, tvarko laisvos valstybinės žemės fondą (AVĮ 10 straipsnio 1 dalies 1 punktas).

551 Pavyzdžiui, įstatymų nustatyta tvarka steigia, reorganizuoja ir likviduoja apskrities valstybines švietimo, išskyrus aukštąsias mokyklas, įstaigas (AVĮ 7 straipsnio 1 dalies 1 punktas).

552 Administracija apskrities viršininkui įstatymu priskirtas funkcijas atlikti padeda *rengdama* atitinkamus dokumentus (pavyzdžiui, aprobuojančius apskrities nevalstybinių ir savivaldybių ikimokyklinio, papildomojo ugdymo ir neformaliojo suaugusiųjų švietimo įstaigų steigimą, reorganizavimą ir likvidavimą), *teikdama* apskrities vadovui informaciją (pavyzdžiui, kurios reikia rengiant sąlygas apskrities ir savivaldybių teritorijų planavimo dokumentams), *organizuodama* (pavyzdžiui, regionines kaimo plėtros programas) ir kt. (žr. Vyriausybės 2002 m. kovo 27 d. nutarimu Nr. 401 patvirtintų Tipinių apskrities viršininko administracijos nuostatų 10.1–10.8.8 punktus // Valstybės žinios, 2002, Nr. 32-1216).

553 1991 m. birželio 18 d. įstatymas „Dėl piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atstatymo tvarkos ir sąlygų" (Valstybės žinios, 1991, Nr. 21-545) buvo įgyvendinamas žemės nuosavybės atkūrimo juridinį faktą įforminant žemės ūkio ministro įsakymu. 1997 m. liepos 2 d. priėmus Lietuvos Respublikos piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatymą (Valstybės žinios, 1997, Nr. 65-1558), ši funkcija teko apskrities administracijai.

teisinių santykių sritį galima pabrėžti, kad Lietuvos visuomenė iki šiol prisimena vadinamuosius „žemgrobių skandalus“, kai žemėtvarkininkai ir apskrities viršininko administracijos pareigūnai, disponuodami atitinkama informacija, savo ar giminių vardu supirkdavo dešimtis buvusiems savininkams ar jų įpėdiniams grąžintinų žemės sklypų. Kartais šios rūšies aktai būdavo įforminami netgi pasisavinus apskrities viršininkui įstatymo priskirtus įgaliojimus.

Štai Klaipėdos apskrityje 2003 m. apie 1 000 sprendimų dėl žemės nuosavybės teisės pasirašė ne apskrities vadovas, bet jo administracijos sekretorius, apeidamas ir apskrities viršininko pavaduotoją.

Vargu ar kvestionuotina, kad tokios socialinės reikšmės teisės aktus turėtų pasirašyti išskirtinai apskrities viršininkas. Apskrities viršininko teisės deleguoti šią funkciją administracijos valstybės tarnautojams ar kitiems asmenims nenumato nei Apskrities valdymo įstatymas, nei kiti teisės aktai. Žinoma, šiam valstybės pareigūnui pasirašyti pateikiami dokumentai turi būti parengti itin atsakingai, pritaikius visus galimų piktnaudžiavimų „saugiklius“, padirbėjus apskrities viršininko administracijos teisininkams[554].

Nurodytini ir kiti apskrities viršininko administraciniai sprendimai – pavedimai, kuriuos vykdydami apskrities viršininko administracijos pareigūnai sudaro, pavyzdžiui, ekspertų komisijas administracijos kompetencijai priskirtiems klausimams analizuoti ir išvadoms pateikti[555].

Dauguma apskrities viršininko aktų yra individualūs administraciniai sprendimai, taikomi pavieniams teisės subjektams ar individualiais požymiais apibūdintų asmenų grupei[556], retesniais atvejais – norminiai aktai, pavyzdžiui, įsakymai, kuriais pagal Vyriausybės patvirtintus tipinius nuostatus tvirtinami konkrečios apskrities viršininko administracijos nuostatai. Apskrities vadovas įsakymais tvirtina ir savo administracijos struktūrinių padalinių nuostatus[557].

Apskrities viršininko administracijos pareigūnų „savarankiškieji“ valdymo aktai. Tai daugiausia kontrolės ir administracinių paslaugų funkciją įgyvendinantys viešojo administravimo sprendimai ir veiksmai. Antai teritorijų planavimo, statybos ir paminklotvarkos srityje administracija, įgyven-

---

[554] Apie kontrolės principą, užtikrinantį administracinės teisės ***kokybę***, taip pat rašyta: A. Andruškevičius. Administracinės teisės principai ir normų ribos, p. 177–183.

[555] Tipinių apskrities viršininko administracijos nuostatų 11.3 punktas.

[556] Antai 2002 m. kovo 6 d. Vilniaus apskrities viršininko įsakymu Nr. 672 žemėtvarkos skyrių vedėjai buvo įpareigoti iki 2002 m. kovo 25 d. parengti ir pateikti Vilniaus apskrities viršininko administracijos Žemės tvarkymo departamentui duomenis apie laisvos valstybinės žemės fondą ir nesuprojektuotus rėžinius kaimus. Šis teisės aktas laikytinas individualiu, nes adresuojamas individualizuotai tarnybiniu požiūriu teisės subjektų grupei – žemėtvarkos skyrių vedėjams (plg. su LVAT sprendimu a. b. Nr. 1⁷-10/2001 // ATP (2), p. 18–25).

[557] Tipinių apskrities viršininko administracijos nuostatų 9 punktas.

dindama apskrities viršininkui įstatymu priskirtas funkcijas, pagal savo kompetenciją atlieka savivaldybių teritorijų planavimo, statinių projektavimo, statybos, statinių pripažinimo tinkamais naudoti, jų avarinės būklės įvertinimo ir griovimo valstybinę priežiūrą, pagal savo kompetenciją išduoda statybos leidimus (išskyrus tuos, kuriuos išduoti įstatymais pavesta savivaldybės administracijos direktoriui), vykdo savavališkų statybų prevenciją, priima sprendimus dėl jų padarinių šalinimo (žr. Tipinių apskrities viršininko administracijos nuostatų 10.3.5–10.3.7 punktus).

8.1.5. Apskrities viršininko ir jo administracijos valdymo aktų teisėtumo sąlygos. Sprendimų viešumas

Dauguma apskrities valdymo sprendimų, minėta, yra administraciniai teisės aktai, skirti konkrečiam subjektui ar individualizuotai asmenų grupei. Tokie aktai grindžiami Lietuvos Respublikos įstatymais, Vyriausybės nutarimais, centrinių žinybų įsakymais nustatytu norminiu reguliavimu. Tai išplaukia iš įstatymo reikalavimo, kad individualus administracinis aktas turi būti pagrįstas objektyviais duomenimis (faktais) ir teisės aktų normomis (VAĮ 8 straipsnio 1 dalis). Be to, sprendime turi būti aiškiai suformuluotos nustatytos arba suteikiamos teisės ir pareigos, nurodyta akto apskundimo tvarka (VAĮ 8 straipsnio 2 dalis)[558].

Norminiai apskrities viršininko aktai, kaip ir kitų viešojo administravimo subjektų priimami norminiai teisės aktai, turi atitikti Lietuvos Respublikos Konstituciją, kitus galiojančius teisės aktus, taip pat teisinės technikos reikalavimus, nustatytus Įstatymų ir kitų teisės norminių aktų rengimo tvarkos įstatyme[559]. Valdymo praktikoje tai nekelia didesnių keblumų, nes apskrities viršininkas menkai tekuria administracinę teisę, be to, pavyzdžiui, norminiai apskričių vadovų aktai, kaip antai administracijos nuostatai, priimami remiantis Vyriausybės patvirtintais tipiniais nuostatais.

Apskrities viršininko administracijos priimamų individualių administracinių sprendimų, ypač dėl žemės reformos, nuosavybės teisių atkūrimo ir statybų valdymo, teisėtumą prižiūri specialieji valstybinės kontrolės subjektai. Tai ypač svarbu, nes būtent šiose viešųjų santykių sferose būna ne-

[558] Sprendimo apskundimo tvarkos nurodymo reikalavimas nėra absoliutus ir priklauso nuo konkretaus akto paskirties. Apskundimo tvarka nurodoma, pavyzdžiui, apskrities viršininko įsakyme, kuriuo paskiriama tarnybinė nuobauda administracijos valstybės tarnautojui, tačiau šį reikalavimą nebūtų logiška taikyti tokiems individualiems valdymo aktams, kuriais apskrities viršininkas nustato teisinius įpareigojimus pavaldiems asmenims, pavyzdžiui, žr. Vilniaus apskrities viršininko 2002 m. kovo 6 d. įsakymą Nr. 672 (minėtą nuorodoje Nr. 556).

[559] Valstybės žinios, 1995, Nr. 41-991.

mažai pažeidimų[560]. Apskričių administracijos darbą prižiūri, pavyzdžiui, Valstybinė teritorijų planavimo ir statybos inspekcija prie Aplinkos ministerijos[561], dėl žemės reformos administracijos pareigūnus kontroliuoja Nacionalinė žemės tarnyba prie Žemės ūkio ministerijos[562].

Apskrities administracijos valdymo aktų skelbimas. Priimtieji, t. y. nustatyta tvarka parengti, suderinti, turintys būtinas teisės specialistų vizas, apskrities viršininko ir jo administracijos pareigūnų pasirašyti valdymo aktai skelbiami vietinėje spaudoje, o ne įprastiniame teisinio informavimo šaltinyje – „Valstybės žiniose". Pastaruoju metu apskrities valdymo aktai, kaip įprasta, skelbiami ir atitinkamuose interneto puslapiuose.

Vyriausybės 1999 m. vasario 4 d. nutarimas Nr. 118 „Dėl įstatymų ir kitų norminių teisės aktų projektų skelbimo „Interneto" tinkle"[563] nenumato išimties apskričių valdymo aktams, taigi šių teisės aktų projektai turėtų būti skelbiami apskrities viršininko administracijos interneto tinklalapyje. Tačiau pagal minėtą Vyriausybės nutarimą: a) privalu skelbti tik *Vyriausybei teikiamų* (pažymėta – *aut.*) teisės aktų projektus; b) skelbtini tik *norminių teisės aktų* projektai; c) valdymo aktų projektai skelbiami pasirenkant *svarbesnius* ir kitus *aktualiausius* (pažymėta – *aut.*) būsimus teisės aktus. Iš esmės teigiamai vertinant Vyriausybės nustatytą imperatyvą iš anksto informuoti visuomenę apie būsimus valdymo aktus[564], galima pabrėžti, kad šią viešumo principo atmainą silpnina privalomų skelbti aktų projektų ribojimas *Vyriausybei teikiamų, norminių, svarbiausių* bei *aktualiausių* apibrėžimu.

Pirmuoju atveju matome, kad skelbti atrenkamas tik Vyriausybei adresuojamas teisės akto projektas. Tačiau yra daugybė Vyriausybės nepasiekiančių, t. y. vietinės reikšmės apskrities viršininko ir jam pavaldžių pareigūnų rengiamų dokumentų. Vadinasi, autentiškai aiškinant Vyriausybės nutarimo nuostatas išeitų, kad „kitų" (Vyriausybei neadresuojamų) teisės aktų projektai gali, bet neprivalo būti viešai skelbiami.

Kitas *a priori* skelbtinų apskrities valdymo aktų bruožas – normos lygmuo – iš principo atrodo logiškas, nes visuomenės intereso požiūriu svarbesni paprastai būna tie valdymo aktai, kuriais nustatomos viešojo elgesio

[560] Antai, pavyzdžiui, dėl net kelių pažeidimų įforminant statybų dokumentus 2006 m. turėjo atsistatydinti Klaipėdos apskrities viršininkė.

[561] Galinti sustabdyti apskrities viršininko administracijos neteisėtai išduoto statybos leidimo galiojimą (žr. šios inspekcijos nuostatų (Valstybės žinios, 2004, Nr. 170-6282) 7.10 ir 8.4 punktus).

[562] Ši tarnyba, pavyzdžiui, atlieka apskrities lygmens žemėtvarkos schemų, planų (projektų) ir žemėvaldų specialiųjų planų (projektų) valstybinę teritorijų planavimo priežiūrą (Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos nuostatų (Valstybės žinios, 2003, Nr. 45-2033) 6.10 punktas).

[563] Valstybės žinios, 1999, Nr. 15-389.

[564] Tai leidžia piliečiams ar visuomenės informavimo priemonėms iš anksto aptikti valdymo aktų projektuose „užprogramuotus" viešųjų interesų pažeidimus.

taisyklės daugeliui teisės subjektų. Antra vertus, nereikia pamiršti, kad, minėta, būtent apskričių viešoji administracija ir žemėtvarkininkai 2002–2005 metais pagarsėjo neteisėtais piliečiams grąžintinų žemės sklypų įsigijimo sandoriais. Čia galima svarstyti, ar neturėtų būti nustatyta teisinė pareiga skelbti ir būsimų individualių apskrities lygmens sprendimų projektus bei nurodyti tokių teisinių santykių „sąrašą“, apimantį, pavyzdžiui, nuosavybės teisių atkūrimą, būsimas statybas sovietmečiu nusavintos ir negrąžintos žemės plotuose ir pan.

Turint omenyje dabartinį nemažos dalies Lietuvos valdininkijos tam tikro lygio mentalitetą ir interesus, radikalių šios srities teisinio reglamentavimo permainų tikėtis būtų naivu. Dar reikėtų pridurti, kad ketinimui išplėsti aprioriškai skelbtinų aktų sąrašą akivaizdžiai oponuoja ir minėta Vyriausybės nutarimo nuostata skelbti tik svarbiausių ir aktualiausių valdymo aktų projektus. Šia legitimuota valdininko diskrecija gali būti subjektyviai pasinaudota, nes nėra teisės nustatytų „svarbumo“ ir „aktualumo“ kriterijų[565].

Kalbant apie apskrities valdymo aktų išankstinio viešinimo funkciją, objektyvumo dėlei verta pabrėžti, kad jos netinkamą vykdymą lemia ne tik apskrities valdininkų pasyvumas: kai kuriais atvejais blogą įtaką daro centrinė viešoji administracija. Štai pavyzdys.

Utenos apskrities viršininkui Aplinkos ministerija nesuteikė informacijos, kad Utenos r. Saldutiškio seniūnijos Trinkūnų kaimo gyventojų norimą susigrąžinti apie 500 ha miško plotą remiantis Vyriausybės 2002 m. spalio 21 d. nutarimu ketinama paversti miško parku, t. y. neprivatizuojamu turtu. „Dokumentai parodo, kad rėžiniam Trinkūnų kaimui priklausančius miškus valdininkai bei gamtosaugininkai pavertė parkais tardamiesi tik patys su savimi ir tik dėl jiems vieniems žinomų priežasčių.“[566]

Nesiimant vertinti šių valdymo veiksmų tikslingumo (galbūt taip įgyvendinama Valstybės miškų programa, numatanti iki 2020 metų papildyti valstybinių miškų plotus 200 tūkst. ha[567]), konstatuotina, kad vis dėlto centrinių valstybinių institucijų ir kaimo gyventojų santykiams pritrūko viešumo ir nebuvo laikytasi pareigos konsultuotis su gyventojais[568].

---

[565] Žinoma, galima samprotauti, kad kategorijos „svarbiausia“ ar „aktualiausia“ turėtų būti išsiaiškinamos remiantis *sveiku protu*, tačiau ir protas daugeliu atvejų vargu ar gelbėtų, ypač turint omenyje nemenką lobizmo įtaką viešojo valdymo sprendimams.

[566] Aferos vardas – popieriniai miško parkai // „Lietuvos rytas“, 2005 06 29, Nr. 149.

[567] Šią versiją žr. ten pat.

[568] Papildomai galima nurodyti, kad miškų nuosavybės teisių atkūrimas atskirais atvejais lemia principinius centrinės administracijos ir teritorinių valdymo subjektų nesutarimus. Tai vaizdžiai iliustruoja minėto dienraščio citata (žr. nuorodą Nr. 566): „Suprantame Aplinkos ministerijos susirūpinimą dėl miškų išsaugojimo, tačiau to nebūtina daryti piktinant buvusius savininkus, pažeidžiant teisėtus jų lūkesčius bei konstitucines teises“, – „Lietuvos rytui“ komentavo Utenos apskrities viršininkas <...>. Pasak jo, prirašyta šūsnys popierių, bet ministerija atsakydavo taip pat: apskritis nesupranta valstybės politikos.“

9.

Savivaldybių administravimo subjektų valdymo aktai

Savivaldybė – valstybės teritorijos administracinis vienetas, turintis juridinio asmens statusą bei Lietuvos Respublikos Konstitucijos laiduotą savivaldos teisę, įgyvendinamą per savivaldybės tarybą. Savivaldybės administravimo subjektai – savivaldybės institucijos ir joms pavaldžios įstaigos bei kiti subjektai, turintys teisės aktų suteiktus įgaliojimus, atliekantys jiems pavestas administravimo funkcijas ir atsakingi už šių funkcijų įgyvendinimą (VSĮ[569] 3 straipsnio 1 ir 7 dalys).

9.1.

Savivaldybės tarybos administraciniai sprendimai

Atstovaujanti teritorinei bendruomenei savivaldybės taryba yra institucija, turinti plačių įgaliojimų, kuriuos vykdant įgyvendinami įstatymai ir Vyriausybės nutarimai bei užtikrinami savivaldybių interesai[570].

Pagal nustatytą teisinį reguliavimą savivaldybės institucijos yra atstovaujamoji institucija – savivaldybės taryba, ir vykdomoji institucija – savivaldybės administracijos direktorius, jos turi vietos valdžios ir viešojo administravimo teises ir pareigas (VSĮ 3 straipsnio 3 dalis). Iš pirmo žvilgsnio tokia įstatymo normos konstrukcija gali sudaryti įspūdį, kad *viešojo administravimo teises ir pareigas* turi savivaldybės administracijos direktorius, o savivaldybės taryba yra tarsi „vietos parlamentas", priimantis *vietos valdžios*, o ne *viešojo administravimo* sprendimus. Tokį įspūdį paneigia Vietos savivaldos įstatymo normų gretinimas su Viešojo administravimo įstatyme nustatytu reguliavimu. Pastarajame teisės akte kaip viešojo administravimo sritis nurodomas administracinis reglamentavimas, t. y. nuostatų, taisyklių, reglamentų ir kitų teisės aktų priėmimas įstatymams įgyvendinti (3 straipsnio 3 dalis). Vietos savivaldos įstatymas, apibrėždamas savivaldybės tarybos įgaliojimų apimtį, be kitų įgaliojimų, nurodo ir, pavyzdžiui, savivaldybės tarybos teisę *tvirtinti želdinių apsaugos, miestų ir kitų gyvenamųjų vietovių tvarkymo, visuomenės sveikatos, sanitarijos ir higienos, atliekų tvarkymo bei aplinkos apsaugos, gyvūnų laikymo, prekybos turgavietėse ir kitas taisykles* (17 straipsnio 1 dalies 33 punktas). Taigi savivaldybės taryba, kaip atsakinga už savivaldos teisės ir savo funkcijų įgyvendinimą bendruomenės interesais atstovaujamoji institucija (VSĮ 3 straipsnio 3 dalis), turi įsta-

[569] Valstybės žinios, 1994, Nr. 55-1049, nauja red.: Valstybės žinios, 2000, Nr. 91-2832.
[570] Žr. KT 2002 12 24 nut. // KTNiS (20), p. 61.

tymo nustatytų viešojo administravimo galių. Tai ne tik vidaus administravimo įgaliojimai, išreikšti, pavyzdžiui, savivaldybės tarybos teise *priimti sprendimą dėl savivaldybės administracijos direktoriaus priėmimo į pareigas, tvirtinti savivaldybės administracijos struktūrą, administracijos nuostatus ir darbo užmokesčio fondą* (VSĮ 17 straipsnio 1 dalies 9 punktas), bet ir platesni (išoriniai) viešieji įgaliojimai, kaip antai jau minėtos taisyklės, taikomos savivaldybės gyventojams. Savivaldybės tarybos administravimo teises žymi ir kiti Vietos savivaldos įstatymo suteikti tarybos įgaliojimai, tarkim, nustatyti kainas ir tarifus už teikiamas viešąsias paslaugas, taip pat nustatyti vietines rinkliavas ir kitas įmokas, priimti sprendimus teikti mokesčių, rinkliavų ir kitas įstatymų nustatytas lengvatas (17 straipsnio 1 dalies 21, 23 punktai). Pastebėtina, kad savivaldybės taryba priskirtina prie savivaldybės administravimo subjektų ir pagal ABTĮ 2 straipsnio 9 dalies normos reguliavimą, o jos sprendimai skundžiami administraciniams teismams (ABTĮ 15 straipsnio 1 dalies 2 punktas).

Norminiai ir individualūs savivaldybės tarybos administravimo aktai turi *sprendimo* formą. Sprendimai priimami atliekant įvairias administravimo funkcijas. Antai įgyvendindama kontrolės funkciją savivaldybės taryba priima sprendimus, kuriais įvertinama mero, savivaldybės administracijos direktoriaus, savivaldybės kontrolieriaus, biudžetinių ir viešųjų įstaigų, įmonių ir organizacijų vadovų veikla (žr. VSĮ 17 straipsnio 1 dalies 35 punktą). Yra sprendimų, nustatančių veiklos ar kokios nors aptarnavimo sferos sąlygas[571]. Sprendimais taip pat sprendžiami mokesčių lengvatų taikymo klausimai[572]. Priimami ir įgalinantys, t. y. suteikiantys kurią nors ypatingą teisę, sprendimai[573].

Skirtini ir reikšmingi platesnio konteksto viešiesiems interesams savivaldybių tarybų sprendimai. Antai tarybos sprendimais sudaromi savivaldybės seniūnijų bendrieji planai[574].

Nereikėtų manyti, kad sprendimai – vienintelė savivaldybės tarybos priimamų dokumentų forma. Pavyzdžiui, 2005 m. Vilniaus miesto savivaldybės taryba priėmė deklaraciją, kad Vilniaus koncertų ir sporto rūmai yra vienas iš tų objektų, kurie turi būti skirti kultūriniams visuomeniniams

---

[571] Pavyzdžiui, 2005 m. Vilniaus miesto taryba priėmė sprendimą, nustačiusį, kad verslininkai privalo mokėti už šalia prekybos centrų įrengtas automobilių aikšteles. Tais pačiais metais priimtas sprendimas didinti tarifus keleiviams už važiavimą mikroautobusais.

[572] Tarkim, priimant sprendimą teikti mokesčių lengvatą ūkio subjektui savivaldybės biudžeto sąskaita.

[573] Pavyzdžiui, detaliuosius planus tvirtinantys sprendimai – pagrindas gauti leidimus, suteikiančius teisę vykdyti individualias statybas.

[574] Žr., pavyzdžiui, publikaciją apie Kačerginės seniūnijos bendrąjį planą ir jo viešą svarstymą („Respublika“ 2005 11 30).

poreikiams[575]. Suprantama, tokia deklaracija nėra viešojo administravimo aktas VAĮ nustatyto reguliavimo prasme, tačiau kaip politinės valios išraiška tai tarsi gairės būsimiesiems savivaldybės tarybos administraciniams sprendimams.

Savivaldybės tarybos kolegija ir jos sprendimai. Pagal nustatytą teisinį reguliavimą ši kolegija yra savivaldybės tarybos dispozityviai sudaromas (VSĮ 18 straipsnio 1 dalis) organas, tarybai pavedus galintis priimti sprendimus dėl savivaldybės teritorijos raidos analizės, socialinių, investicinių, demografinių ir kitų ilgalaikių programų projektų rengimo, valstybės tarnautojų pareigybių steigimo, savivaldybės tarybos narių ir valstybės tarnautojų mokymo prioritetų (VSĮ 18 straipsnio 1 dalis, 17 straipsnio 1 dalies 15, 19, 20 punktas). Tačiau dažniausiai kolegija svarsto ir viešuosius savivaldybės gyventojų reikalus[576]. Kolegijos sprendimus turėtų tvirtinti savivaldybės taryba.

9.2.

Savivaldybės mero potvarkiai

Konstitucinio Teismo nutarimu pakoreguotas savivaldybės mero institutas[577] suteikia pareigūnui įgaliojimus *siūlyti savivaldybės tarybai sprendimų projektus bei rekomendacijas viešojo administravimo įstaigoms* VSĮ nurodytais klausimais (21 straipsnio 3 dalis), *kontroliuoti savivaldybės viešojo administravimo institucijų bei įstaigų ir įmonių vadovų veiklą, kaip jie įgyvendina įstatymus, Vyriausybės bei savivaldybės tarybos sprendimus* (21 straipsnio 2 dalies 8 punktas), atlikti vidaus administravimo veiksmus, pavyzdžiui, *Valstybės tarnybos įstatymo nustatyta tvarka skirti ir atleisti sekretoriato darbuotojus, vadovauti sekretoriato darbui, tvirtinti sekretoriato nuostatus* (21 straipsnio 2 dalies 5 ir 6 punktai). Palyginus su ankstesniuoju reguliavimu[578] galima pastebėti, kad VSĮ nebenumato mero įgaliojimų administruoti savivaldybės asignavimus, išduoti statinių projektavimo sąvadus, organizuoti statinių projektų derinimą, išduoti leidimus statyti, rekonstruoti, remontuoti ar griauti statinius. Tačiau iš tikrųjų savivaldybės meras priima ir tokius indi-

---

[575] Žr.: „Lietuvos žinios", 2005 04 07, Nr. 79.

[576] Antai Vilniaus miesto savivaldybės tarybos kolegija 2005 m. liepos 14 d. nusprendė ketvirtadaliu padidinti viešojo transporto bilietų kainas.

[577] Pertvarkytas iš vykdomosios institucijos į savivaldybės vadovo statusą (žr. KT 2002 12 24 nut. // KTNiS (20), p. 7–80).

[578] Turimos omenyje VSĮ 2000 m. spalio 12 d., 2001 m. rugsėjo 25 d. ir 2001 m. lapkričio 8 d. redakcijos.

vidualius potvarkius, kuriais fiziniam ar juridiniam asmeniui suteikiama subjektinė teisė, pavyzdžiui, leidžiama privatizuoti savivaldybei priklausantį turtą ar, tarkim, paskiriamas naujai pastatyto namo administratorius[579].

9.3.

Savivaldybės administracijos pareigūnų valdymo aktai

Savivaldybės administracija Vietos savivaldos įstatyme nurodoma kaip savivaldybės įstaiga, kurią sudaro struktūriniai, struktūriniai teritoriniai padaliniai – seniūnijos (filialai) ir struktūriniams padaliniams nepriklausantys viešojo administravimo valstybės tarnautojai (291 straipsnio 1 dalis). Tai vykdomąją funkciją atliekantis darinys, savivaldybės teritorijoje *organizuojantis ir kontroliuojantis* savivaldybės institucijų sprendimų įgyvendinimą arba pats įgyvendinantis juos, taip pat įstatymus ir Vyriausybės nutarimus, nereikalaujančius savivaldybės institucijų sprendimų, administruojantis viešųjų paslaugų teikimą (VSĮ 29[1] straipsnio 2 dalies 1, 2, 4 punktai) ir kt. Administracijos vadovas direktorius, tiesiogiai įgyvendindamas įstatymus, Vyriausybės ir savivaldybės tarybos sprendimus, leidžia įsakymus, privalomus ne tik savivaldybės administracijos padaliniams bei jiems nepriklausantiems valstybės tarnautojams (tai vidaus administravimas), bet ir savivaldybės gyventojams ir kitiems savivaldybės teritorijoje esantiems subjektams (VSĮ 29 straipsnio 5 dalies 2 punktas). Savivaldybės administracijos direktoriui tenka ir kai kurios funkcijos, anksčiau priskirtos savivaldybės merui, pavyzdžiui, administruoti savivaldybės biudžeto asignavimus (VSĮ 29 straipsnio 5 dalies 5 punktas). Šio pareigūno administraciniai sprendimai, turintys įsakymo titulą, būna ir norminiai (kaip antai tvirtinantys seniūnijų veiklos nuostatus[580]), ir individualūs teisės aktai, pavyzdžiui, įsakymai, kuriais skiriami į pareigas ir atleidžiami savivaldybės administracijos valstybės tarnautojai.

Viešojo ir vidaus administravimo įgaliojimų turi ir kiti savivaldybės administracijos valstybės tarnautojai. Antai konkurso būdu savivaldybės administracijos direktoriaus skiriami seniūnijų vadovai (seniūnai) atlieka ne tik seniūnijos vidaus administravimą, valdo seniūnijos personalą (VSĮ

---

[579] Nors tai yra mero prerogatyva, namo administratorių kartais paskiria ir neturintis tam teisės subjektas, pavyzdžiui, gyvenamąjį namą pastačiusi įmonė (žr.: „Lietuvos rytas", 2004 10 25).

[580] Pavyzdžiui, Kelmės r. savivaldybės administracijos direktoriaus 2004 m. balandžio 13 d. įsakymas Nr. A-251 „Dėl struktūrinių padalinių nuostatų".

31 straipsnio 3 dalies 1, 3 punktai), bet ir yra įgalioti kontroliuoti viešųjų paslaugų teikimą, prižiūrėti prekybą viešosiose vietose, taip pat nagrinėti seniūnams ATPK priskirtas administracinių teisės pažeidimų bylas (VSĮ 31 straipsnio 3 dalies 8, 10, 11 punktai). Seniūno sprendimai vidaus ir viešojo administravimo klausimais paprastai įforminami kaip įsakymo titulą turintys teisės aktai[581].

Seniūnijose teikiamos ir kai kurios viešosios paslaugos, pavyzdžiui, padedama pildyti ūkininkų deklaracijas ES struktūrinių fondų paramai gauti.

Kitų savivaldybės administracijos struktūrinių padalinių valstybės tarnautojų viešojo administravimo aktai – daugiausia registravimo veiksmai, licencijų, verslo liudijimų išdavimas, taip pat administracinė kontrolė ir priežiūra[582].

9.4.

Savivaldybių įmonių ir įstaigų administraciniai įgaliojimai

Dauguma savivaldybių įmonių, įstaigų, organizacijų įprastai teikia socialines, švietimo, transporto, komunalines ir kitas viešąsias civilines paslaugas, o šią veiklą reglamentuoja, prižiūri ir vertina savivaldybės institucijos ir pareigūnai. Yra ir tokių savivaldybės įmonių bei įstaigų, kurios, be savo tiesioginės paskirties, atlieka ir administravimo (viešojo valdymo) funkciją. Antai Vilniaus miesto savivaldybės įmonės „Susisiekimo paslaugos“ kontrolieriai tikrina, ar keleiviai paiso važiavimo miesto autobusais ir troleibusais taisyklių, arba, pavyzdžiui, padeda policijos pareigūnams, atliekantiems administracinius kardomuosius veiksmus, tarkim, nuvežti draudžiamoje vietoje pastatytus automobilius[583].

Su viešuoju administravimu nedera painioti tam tikros savivaldybių viešųjų įstaigų veiklos, kai įstaigos vadovo tvirtinamais aktais nustatomas tam tikras aptarnaujamųjų asmenų elgesys. Pavyzdžiui, Vilniaus miesto savivaldybės viešosios įstaigos Antakalnio poliklinikos direktoriaus 2005 m. rugsėjo 13 d. įsakymu Nr. 01-03-110 patvirtintose šios įstaigos vidaus taisyklėse nustatytos pacientų pareigos. Šių vidaus taisyklių tvirti-

---

[581] Pavyzdžiui, Kelmės r. Kražių seniūnijos seniūno 2003 m. balandžio 2 d. įsakymas Nr. 1.2.4 „Dėl supaprastintų pirkimų komisijos sudarymo“.

[582] Antai atsižvelgdamas į gyventojų skundus Kauno miesto savivaldybės Transporto kontrolės skyrius nuo 2005 m. spalio 24 d. sustiprino maršrutinių taksi darbo kontrolę ir numatė, be įprastinio dokumentų patikrinimo ir reisų reguliarumo kontrolės, tikrinti ir vairuotojų blaivumą (šią funkciją atlieka reiduose dalyvaujantys policijos pareigūnai).

[583] Tai buvo taikyta, pavyzdžiui, 2005 m. atvykusiems į Vilniaus universitete rengtą atvirų durų dieną (žr.: „Lietuvos rytas“, 2005 11 29, Nr. 231).

nimas nėra viešojo administravimo aktas, nes juo nustatomos pacientų – civilinių paslaugų pirkėjų – teisės ir pareigos (tai tarsi standartinė sutarties sąlyga). Tokia išvada išplaukia iš Sveikatos priežiūros įstaigų įstatymo 46 straipsnio 1 dalies normos reguliavimo.

9.5.

Savivaldybių valdymo aktų teisėtumo sąlygos

Be jau minėtų teisės norminių aktų rengimo nuostatų, įtvirtintų specialiame Lietuvos Respublikos įstatyme, pabrėžtina ir dar viena valdymo teisėtumo sąlyga, – kad savivaldybės viešojo administravimo subjektas negali viršyti jam nustatytos kompetencijos. Ji taikoma ir norminiams, ir individualaus pobūdžio savivaldybių aktams. Štai šios taisyklės nepaisymo atvejis.

Vilniaus miesto savivaldybės Miesto ir plėtros departamentas 2002 m. išdavė leidimą griauti 1,6 tūkst. kv. m ploto patalpas miesto Užupio rajone. Valstybės kontrolės nuomone, departamentas neturėjo teisės priimti tokį sprendimą, nes pagal tuo metu jau galiojusią tvarką valstybei priklausantį turtą nurašyti galima tik turint Vyriausybės leidimą[584].

Pareiga neviršyti nustatytos kompetencijos įžvelgtina ir Vietos savivaldos įstatymo normoje, pagal kurią savivaldybės taryba, neviršydama įstatymų nustatytų įgaliojimų, gali priimti sprendimus, kurie neperžengia jos kompetencijos ribų ar nėra priskirti kitiems viešojo administravimo subjektams (17 straipsnio 1 dalies 48 punktas).

Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės aktų skelbimo ir įsigaliojimo tvarkos“[585] nustato, kad savivaldybių ir jų vykdomųjų institucijų priimti norminiai teisės aktai įsigalioja kitą dieną po jų paskelbimo vietinėje spaudoje, jeigu pačiuose teisės aktuose nenustatyta vėlesnė jų įsigaliojimo data (12 straipsnis). Aiškinant šią teisės normą autentiškai darytina išvada, kad spaudoje turėtų būti skelbiami *visi* savivaldybių priimti norminiai teisės aktai, taigi šis teisinis įpareigojimas taikomas ne tik savivaldybės tarybos, bet ir savivaldybės administracijos norminiams teisės aktams. Analizuojant konkrečių savivaldybių administravimo subjektų veiklą reglamentuojančius nuostatus susidaro įspūdis, kad dažniau skelbiami savivaldybių tarybų norminiai teisės aktai, kaip antai tarybų sprendimais patvirtintos įvairios taisyklės ar, pavyzdžiui, sprendimai

---

[584] Žr.: „Lietuvos rytas“, 2005 06 30, Nr. 150.

[585] Valstybės žinios, 1993, Nr. 12-296, nauja red.: Valstybės žinios, 2002, Nr. 124-5626.

dėl rinkliavų[586], tuo tarpu vykdomųjų institucijų sprendimai bendruomenės nariams yra *terra incognita*[587]. Galima teigti, kad savivaldybėje priimto norminio teisės akto nepaviešinimas administracinio ginčo atveju būtų pagrindas tą aktą pripažinti negaliojančiu nuo jo priėmimo dienos.

Galiojantys įstatymai nenustato savivaldybių pareigos skelbti individualius teisės aktus. Tai galima paaiškinti šio pobūdžio aktų adresavimu pavieniams (individualizuotiems) teisės subjektams (dėl registravimo, licencijų ir pan.). Tačiau neretai individualus teisės aktas skirtas ne tik tiesioginiam adresatui, bet ir daro poveikį kitų asmenų subjektinei teisei ar net bendresniems viešiesiems interesams.

Antai dar tebevykstant ginčams dėl nuosavybės teisių atkūrimo, Vilniaus miesto savivaldybės administracijos direktorius išleido įsakymą, kuriuo ginčijamoje teritorijoje buvo pradėtas formuoti sklypas kultūros ir švietimo įstaigoms bei gyvenamiesiems pastatams statyti. Vilniaus apskrities viršininko administracijai buvo suteikta teisė šiuo žemės sklypu naudotis 99 metus, dalį sklypo žemės parduoti arba išnuomoti ūkio subjektams. Apie šį neskelbtą teisės aktą turto paveldėtojos sužinojo tiktai Vilniaus apygardos administraciniame teisme[588].

Viešųjų interesų apsaugos požiūriu yra reikšmingas ne tiktai savivaldybės priimtų aktų skelbimas, bet ir jų projektų pateikimas viešai svarstyti, apie tai paskelbiant vietos spaudoje[589]. Pastebėtina, kad nuostata dėl savivaldybės aktų projektų skelbimo turėtų būti įtvirtinta ne tik specialiųjų įstatymų normose (pavyzdžiui, teritorijų planavimo atveju), bet ir kaip ***bendrasis teisės imperatyvas***, panašiai kaip yra nustatyta valstybinių viešojo administravimo subjektų atžvilgiu (žr. Vyriausybės 1999 m. vasario 4 d.

---

[586] Pavyzdžiui, Vilniaus miesto savivaldybės taryba 2005 m. rugsėjo 29 d. „Lietuvos ryto" dienraštyje paskelbė tarybos 2005 m. liepos 20 d. sprendimo Nr. 1-881 „Dėl vietinės rinkliavos už naudojimąsi mokamomis transporto priemonių stovėjimo vietomis ir aikštelėmis nustatymo" pakeitimus.

[587] Negalima kategoriškai teigti, kad informacija apie savivaldybės administracijos norminius aktus nepasiekia gyventojų, tačiau bet kuriuo atveju administracijos darbo nuostatuose turėtų būti įtvirtintos normos apie savivaldybės administracijos direktoriaus pasirašytų norminių įsakymų skelbimą ir įsigaliojimą (žr., pavyzdžiui, Rokiškio r. savivaldybės administracijos nuostatus, patvirtintus rajono savivaldybės tarybos 2003 m. spalio 17 d. sprendimu Nr. 146).

[588] Vilniaus apygardos administracinis teismas minėtą savivaldybės administracijos direktoriaus įsakymą panaikino (žr.: „Lietuvos žinios", 2005 05 13). Čia pabrėžtina Konstitucinio Teismo jurisprudencija, suformulavusi principą, kad žemės negrąžinimas natūra turėtoje vietoje turi būti pagrįstas realiu visuomenės poreikiu (KT 2001 04 02 nut. // KTNiS (16), p. 67–90).

[589] Antai vadovaudamasi teritorijų planavimo įstatymu ir Teritorijų planavimo dokumentų svarstymo su visuomene nuostatais, Vilniaus miesto savivaldybė paskelbė apie patikslintą parengto detaliojo plano viešo projekto svarstymo su Žirmūnų bendruomene vietą ir laiką (žr.: „Lietuvos rytas", 2005 09 15, Nr. 214).

nutarimą Nr. 118 „Dėl įstatymų ir kitų norminių teisės aktų projektų skelbimo „Interneto“ tinkle“[590]).

10.

Lietuvos viešosios administracijos sprendimų kontrolė ir ginčijimas

10.1.

Valdymo aktų kontrolės samprata ir formos

Respublikos Prezidento, Vyriausybės ir jos vadovo, ministerijų ir jų įstaigų, Vyriausybės įstaigų vadovų, apskričių ir savivaldybių viešosios administracijos, taip pat kitų administravimo įgaliojimus turinčių teisės subjektų išleidžiamų rašytinių aktų ir kitų valdymo veiksmų kontrolė laikytina įstatymais įgaliotų valstybės institucijų ir pareigūnų veikla siekiant teisės požiūriu įvertinti minėtų subjektų administracinius sprendimus, t. y. ar:

1) norminis administracinis aktas neprieštarauja aukštesnę teisinę galią turinčiam aktui, ar administraciniame sprendime nustatyti ribojimai yra proporcingi siekiamam tikslui;
2) asmenų teises įgyvendinantis individualus administracinis aktas atitinka teisės aktų normas ir nustatytus faktus;
3) valdymo subjektų administraciniai sprendimai tinkamai derina privačius ir viešuosius interesus;
4) taikomas administracinis poveikis atitinka teisės pažeidimo sunkumą ir pavojingumą visuomenei;
5) valdymo subjekto neveikimas (atsisakymas ar delsimas priimti administracinį sprendimą) gali būti objektyviai pateisintas ir kt.

Dabartinėje Lietuvos konstitucinėje ir administracinėje teisėje įžvelgtinos kelios viešojo administravimo aktų kontrolės formos. Šio pobūdžio veiklą atsižvelgiant į jurisprudencijos taisykles pravartu skirstyti į:

1) *administracinę kontrolę*, atliekamą: a) savivaldybių administracinės priežiūros instituto forma (K 123 straipsnio 2 ir 3 dalys, SAPĮ normos); b) viešojo administravimo subjektams pagal administracinės

[590] Valstybės žinios, 1999, Nr. 15-389. Apie savivaldybių administravimo subjektų priimamų teisės aktų projektų skelbimo problemas rašyta taip pat: A. Andruškevičius. Administracinės teisės principai ir normų ribos, p. 161, 162.

procedūros taisykles tiriant galimą asmens teisių ir teisėtų interesų pažeidimą (VAĮ trečias skirsnis); c) aukštesniajam organui (pareigūnui) nagrinėjant asmenų skundus dėl administracinio sulaikymo, asmens apžiūros, daiktų patikrinimo ir dokumentų bei daiktų paėmimo (ATPK 271 straipsnis);

2) *ikiteisminę kontrolę*, įgyvendinamą specialiųjų valstybinių institucijų — administracinių ginčų komisijų, Mokestinių ginčų komisijos (AGKĮ, MAĮ normos) bei Lietuvos Respublikos prokuratūros (ProkĮ 2 straipsnio 2 dalies 7 punktas, 19 straipsnis) veikla;

3) *teisminės valdžios subjektų atliekamą kontrolę*, aprėpiamą konstitucinės ir administracinės justicijos institutų (K VIII skirsnis 111 straipsnio 2 dalis, KTĮ ir ABTĮ normos), taip pat rajono (miesto) apylinkės teismui nagrinėjant asmenų skundus dėl administracinio sulaikymo, asmens apžiūros, daiktų patikrinimo ir dokumentų bei daiktų paėmimo (ATPK 271 straipsnis).

Daugumą valdymo aktų kontrolės veiksmų galima laikyti *paskesniąja* kontrole, nes viešojo administravimo subjektas, ikiteisminė ginčų institucija ar teismas imasi tirti valdymo rašytinį aktą ar kitokį administracinį veiksmą (neveikimą) po to, kai buvo pateiktas skundas, t. y. esant konkrečiam asmens ir viešosios administracijos subjekto konfliktui (individualiam administraciniam ginčui) ar abejojant dėl norminio valdymo akto teisėtumo ir pagrįstumo[591].

Savivaldybių administracinę priežiūrą atliekančių Vyriausybės atstovų veikla ypatinga tuo, kad yra atliekama *nuolat*, be to, tuo pačiu tikrinami savivaldybių institucijų ir pareigūnų rengiamų teisės aktų projektai (SAPĮ 4 straipsnio 2 dalis), taigi atliekama išankstinė, prevencinė savivaldybių veiklos teisėtumo kontrolė.

Pabrėžtina, kad kai kuriems teisės subjektams (viešosioms valstybinės ir savivaldybių administracijos institucijoms bei įstaigoms) valdymo aktų teisėtumo bei teisingumo vertinimas ir atitinkamų sprendimų priėmimas yra tik viena iš funkcijų greta kitų šiems subjektams pagal jų paskirtį nustatytų teisinių įpareigojimų. Administracinių ginčų komisijos, Mokestinių ginčų komisija, Seimo kontrolierių įstaiga, Vyriausybės atstovai ir, suprantama, administraciniai teismai bei Konstitucinis Teismas (pastarasis tiek, kiek tiria Respublikos Prezidento ir Vyriausybės aktų teisėtumą) laikytini specialiaisiais valdymo kontrolės subjektais.

---

[591] Yra ir tokia paskesniosios kontrolės atmaina, kai valdymo aktas (veiksmas) vertinamas be asmens individualaus skundo, pavyzdžiui, kai administracinė procedūra (ABTĮ trečiasis skirsnis) pradedama pagal valstybės politiko, pareigūno ar valstybės tarnautojo pranešimą (ABTĮ 21 straipsnio 1 dalies 2 punktas).

Paminėtina ir tai, kad daugeliu atvejų rašytinių administracinių sprendimų ar kitų valdymo veiksmų teisėtumo bei pagrįstumo kontrolė įgyvendinama konstitucinės piliečių skundo teisės pagrindu (K 33 straipsnio 2 dalis). Iš esmės tai reiškia, kad viešojo administravimo institucijose ir tam tikrose specializuotose ikiteisminėse įstaigose išsprendžiamas asmens ir viešojo valdymo subjekto individualus administracinis ginčas. Kai kurie valdymo aktų kontrolės subjektai (Lietuvos administraciniai teismai) atlieka *mišrią* funkciją, pagal kompetenciją nagrinėdami individualių ginčų bylas ir vertindami norminių administracinių aktų atitiktį aukštesnės galios teisės aktams (žr. ABTĮ 18 straipsnio 2 dalį, 19 straipsnio 2 dalį, 20 straipsnio 1 dalies 3 ir 4 punktus). Konstitucinis Teismas įstatymiškai nėra įpareigotas tirti piliečių individualius skundus dėl viešojo valdymo ir vertina, minėta, Respublikos Prezidento bei Vyriausybės aktų atitiktį Konstitucijai ir įstatymams (K 102 straipsnio 1 dalis, KTĮ 1 straipsnio 1 dalis). Vyriausybės atstovai savivaldybių institucijų ir pareigūnų teisės aktus ginčija administraciniuose teismuose, t. y. neturi galių savarankiškai panaikinti tokius aktus. Vyriausybės atstovai nepriskirtini ir prie individualius administracinius ginčus nagrinėjančių subjektų, nes įstatymas nenumato fizinių ir juridinių asmenų teisės skųstis šiems valstybės pareigūnams dėl savivaldybės administravimo subjektų priimamų individualių teisės aktų (SAPĮ 4 straipsnio 7 dalis). Panašiai galima pasakyti ir apie Lietuvos Respublikos prokuratūros atliekamą valdymo aktų kontrolę – gindami viešąjį interesą prokurorai yra įgalioti *kreiptis į teismą su ieškiniu, pareiškimu, prašymu ar, pavyzdžiui, nutarimu reikalauti atlikti valstybės pareigūno, valstybės tarnautojo ar jam prilyginto asmens veiklos tarnybinį patikrinimą ir siūlyti patraukti juos drausminėn ar tarnybinėn atsakomybėn* (ProkĮ 19 straipsnio 2 dalies 1 ir 8 punktai).

10.2.

Valdymo aktų kontrolės subjektų įstatyminio ir institucinio įtvirtinimo silpnosios vietos

Dėl Konstitucinio Teismo ir administracinių teismų atliekamos administravimo veiklos kontrolės teisinio reglamentavimo problemų nekyla. Norminiai valdymo aktai pagal nustatytą teismų kompetenciją veiksmingai įvertinami šių teismų nutarimais ir sprendimais, reiškiančiais: draudimą taikyti Prezidento aktą, Vyriausybės aktą (ar jo dalį) nuo tos dienos, kai oficialiai paskelbiamas Konstitucinio Teismo sprendimas, kad atitinkamas aktas (ar jo dalis) prieštarauja Konstitucijai (K 107 straipsnio 1 dalis); skundžiamo norminio administracinio akto (ar jo dalies) pripažinimą

prieštaraujančiu įstatymui ar Vyriausybės norminiam aktui ir jo panaikinimą (ABTĮ 115 straipsnio 1 dalies 2 punktas). Pabrėžtina, kad Konstitucinio Teismo ir Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo sprendimai yra galutiniai ir neskundžiami (K 107 straipsnio 2 dalis, ABTĮ 20 straipsnio 1 dalies 3 ir 4 punktai).

Gerai vertintinos ir savivaldybių administracinės priežiūros instituto bei prokuratūros atliekamos kontrolės teisinio reglamentavimo tendencijos. Antai 2004 metais Seimo priimtas naujos redakcijos Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymas[592] įtvirtino nuostatą, suteikiančią Vyriausybės atstovui teisę potvarkiu sustabdyti savivaldybės administravimo subjekto priimto teisės akto, kuriuo remiantis gali būti sudarytas neteisėtas ir pažeidžiantis viešąjį interesą sandoris, vykdymą (SAPĮ 5 straipsnio 4 dalies 1 punktas). Tiesa, toks Vyriausybės atstovo potvarkis dar nereiškia valdymo akto panaikinimo. Tai turi padaryti aktą priėmęs subjektas pagal atitinkamą Vyriausybės atstovo teikimą (SAPĮ 5 straipsnio 4 dalies 2 punktas). Jei tai nedaroma, Vyriausybės atstovas kreipiasi į teismą su pareiškimu arba ieškiniu prašydamas imtis pareiškimo arba ieškinio užtikrinimo priemonių (SAPĮ 5 straipsnio 4 dalies 3 punktas). Viešojo intereso gynimo požiūriu „ribojamieji" Vyriausybės atstovo potvarkiai svarbūs todėl, kad sustabdytas savivaldybės administravimo subjekto teisės aktas negali būti įgyvendinamas, kol atitinkamos kompetencijos teismas nuspręs dėl pareiškimo ar ieškinio užtikrinimo priemonių (SAPĮ 5 straipsnio 5 dalis). Vadinasi, per tą laiką bus ribojamos savivaldybės administravimo subjektų teisinės galimybės sudarinėti viešąjį interesą pažeidžiančius sandorius[593]. Viešojo intereso gynimo funkcija, minėta, pabrėžiama ir Lietuvos Respublikos prokuratūros įstatyme[594] – jo 19 straipsnyje įtvirtinta, kad prokurorai, nustatę asmens, visuomenės, valstybės teisių ir teisėtų interesų pažeidimą, viešąjį interesą gina įstatymų nustatytais atvejais ir tvarka (1 dalis)[595].

---

592 Valstybės žinios, 2004, Nr. 4-34.

593 Įgaliojimas Vyriausybės atstovo potvarkiu sustabdyti savivaldybės institucijos ar pareigūno priimto ginčytino teisės akto vykdymą buvo įtvirtintas pirmajame savivaldybių priežiūros santykius reglamentavusiame teisės akte – Vyriausybės atstovo įstatyme (Valstybės žinios, 1993, Nr. 28-639) ir 1998 m. gegužės 14 d. redakcijos Savivaldybių administracinės priežiūros įstatyme (Valstybės žinios, 1998, Nr. 51-1392). Vėliau šios nuostatos buvo atsisakyta (žr. SAPĮ 2002 m. gruodžio 10 d. redakciją // Valstybės žinios, 2002, Nr. 127-5748). Tačiau kai kurios negatyvios savivaldybių administravimo subjektų ir privataus verslo struktūrų bendravimo tendencijos ir iš to išplaukiantis viešojo intereso gynybos stiprinimo poreikis paskatino įstatymų kūrėją grįžti prie reguliavimo, kuris užkirstų kelią įsigalinčiai viešųjų ir privačių interesų painiojimo savivaldybėse praktikai.

594 Nauja įstatymo redakcija // Valstybės žinios, 2003, Nr. 42-1919.

595 Galima prisiminti 2005 m. paskirto Lietuvos Respublikos generalinio prokuroro pasiryžimą kreiptis į teismą dėl neteisėtai išduotų statybos Kuršių nerijoje leidimų panaikinimo.

Tobulesnę valdymo aktų kontrolę įtvirtina ir Seimo kontrolierių įstatymo nauja redakcija[596], kurioje įtvirtintas *pagarbos žmogui ir valstybei* principas, reiškiantis, kad Seimo kontrolieriai, vadovaudamiesi konstitucine nuostata *Valdžios įstaigos tarnauja žmonėms* (K 5 straipsnio 3 dalis), siekia užtikrinti kiekvieno asmens teisę į gerą viešąjį administravimą. Ši formuluotė – įstatyminio reglamentavimo naujadaras, be kita ko, reiškiantis Seimo kontrolieriaus teisę, netiriant jo kompetencijai nepriskirto skundo iš esmės, teikti siūlymus ir pastabas atitinkamoms institucijoms ir įstaigoms viešajam administravimui gerinti, kad nebūtų pažeidinėjamos žmogaus teisės ir laisvės (SKĮ 19 straipsnio 1 dalies 21 punktas). Su šia norma dera ir Seimo kontrolieriaus teisė siūlyti prokurorui įstatymų nustatyta tvarka kreiptis į teismą dėl viešojo intereso gynimo (SKĮ 19 straipsnio 1 dalies 16 punktas)[597]. Taigi dabartinis Seimo kontrolierių statuso reglamentavimas jiems suteikia ne vien formalią teisę tirti piliečių skundus dėl valstybės ir savivaldybių pareigūnų *piktnaudžiavimo ar biurokratizmo*, t. y. Seimo kontrolieriai tiria pareiškėjų skundus dėl pareigūnų piktnaudžiavimo, biurokratizmo *ar kitaip* (pažymėta – *aut.*) pažeidžiamų žmogaus teisių ir laisvių viešojo administravimo srityje (SKĮ 12 straipsnio 1 dalis). Tiesa, konstitucinėje jurisprudencijoje, vertinant skundus Seimo kontrolieriams kaip neteisminės piliečių savigynos formą, nurodoma, kad nesant Seimo kontrolierių konstitucinio įgaliojimo tiesiogiai pašalinti skundžiamą teisių ir laisvių pažeidimą, toks savigynos būdas nėra itin veiksmingas, „t. y. *vertintinas ne tiek teisinio valstybingumo, kiek demokratijos aspektu*“[598]. Dėl to į Seimo kontrolierių įstaigą besikreipią asmenys turėtų suvokti, kad ombudsmeno išvada (pažyma) turi tik rekomendacinį pobūdį ir nebūtinai reiškia, kad žmogaus teisės jau yra apgintos: tam būtina, kad Seimo kontrolieriaus išvada lemtų asmeniui palankius viešojo administravimo subjekto sprendimus.

Valdymo aktų kontrolės teisinio reglamentavimo ir jo įstatyminių nuostatų įgyvendinimo požiūriu bene problemiškiausias ir labiausiai diskutuotinas yra administracinių ginčų komisijų institutas.

---

[596] Valstybės žinios, 2004, Nr. 170-6238.

[597] Galima svarstyti, kodėl kreipimosi į teismą dėl viešojo intereso gynimo įstatymų kūrėjas nepriskyrė paties Seimo kontrolieriaus kompetencijai.

[598] E. Šileikis. Alternatyvi konstitucinė teisė, p. 536. Toks vertinimas yra pagrįstas, nes neretai asmuo, iš pradžių kreipęsis į Seimo kontrolierių, neapgina savo teisių dėl kontrolieriaus sprendimo neprivalomojo (rekomendacinio) pobūdžio, todėl viešosios administracijos individualius aktus ar nepagrįstą atsisakymą bei vilkinimą juos priimti skundžia administracinių ginčų komisijai.

1999 m. kartu su Administracinių teismų įsteigimo įstatymu[599] priimtas Lietuvos Respublikos administracinių ginčų komisijų įstatymas[600] nustatė bendrą ikiteisminę skundų (prašymų) dėl priimtų individualiųjų administracinių aktų ar valstybės bei savivaldybių tarnautojų veiksmų (neveikimo) viešojo administravimo srityje nagrinėjimo tvarką (1 straipsnio 1 dalis). Galima manyti, kad šiuo reguliavimu siekta palengvinti administracinių teismų darbą – dalį[601] individualiųjų administracinių ginčų priskirti spręsti ikiteisminėms valstybinėms institucijoms. Nustatydamas jų sistemą, įstatymų kūrėjas suformulavo dvejopo pobūdžio teisės normas – dispozityviąsias ir imperatyviąsias. Įtvirtinta, kad savivaldybių tarybos *gali* (pažymėta – *aut.*) sudaryti savivaldybių administracinių ginčų komisijas, turinčias sprendžiamojo balso teisę (AGKĮ 2 straipsnio 1 dalis), ikiteismine tvarka nagrinėjančias asmenų skundus dėl savivaldybių viešojo administravimo subjektų priimtų individualių administracinių aktų ir veiksmų teisėtumo, taip pat dėl šių subjektų atsisakymo ar vilkinimo atlikti jų kompetencijai priskirtus veiksmus teisėtumo ir pagrįstumo (AGKĮ 5 straipsnio 1 dalis). Ši dispozityvioji norma nėra įgyvendinta, t. y. nė viena Lietuvos savivaldybė 2007 m. administracinių ginčų komisijos nebuvo suformavusi[602]. Tarsi nuspėjus tokią situaciją, apskričių administracinių ginčų komisijos buvo įgaliotos nagrinėti ne tik skundus (prašymus) dėl apskrityje esančių valstybės institucijų, įstaigų, tarnybų ir jų tarnautojų, bet ir apskrities teritorijoje esančių savivaldybių institucijų, įstaigų, tarnybų bei jų tarnautojų priimtų individualių administracinių aktų ir veiksmų teisėtumo, taip pat dėl šių subjektų atsisakymo ar vilkinimo atlikti jų kompetencijai priskirtus veiksmus teisėtumo ir pagrįstumo (AGKĮ 5 straipsnio 2 dalis). Čia taip pat pabrėžtina ir tai, kad administracinių ginčų komisijos apskrityse realiai ėmė veikti tik 2004 metais[603], nors įstatymas iš pat pradžių, t. y. jau 1999 metais, šių komisijų steigimą įtvirtino imperatyviąja norma (žr. AGKĮ 2 straipsnio 2 dalį). Vadinasi, per 1999–2005 metų laikotarpį apskrities ar savivaldybės teritorijoje gyvenančių Lietuvos piliečių konstitucinės skundo ir kritikos teisės įgyvendinimas buvo apribotas: suteikta galimybė ginčyti tik viešosios administracijos subjektų *piktnaudžiavimo* ir *biurokratizmo* fak-

---

[599] Valstybės žinios, 1999, Nr. 13-309.

[600] Valstybės žinios, 1999, Nr. 13-310.

[601] Administracinių ginčų komisijos nesprendžia individualių ginčų, įstatymo priskirtų tiesiogiai administraciniams teismams, taip pat ginčų dėl mokesčių, kitų privalomų mokėjimų ir rinkliavų (žr. ABTĮ 29 straipsnį).

[602] Studijuojantieji administracinę teisę kartais painioja panašių pavadinimų subjektus – savivaldybės administracinių ginčų komisijas ir administracines komisijas prie savivaldybės tarybų. Pastarosios veikia jau nemažai metų. Jų paskirtis – nagrinėti administracinių teisės pažeidimų (taigi ne administracinių ginčų!) bylas (žr. ATPK 216, 221 straipsnius).

[603] Įgyvendinant Vyriausybės 2004 m. vasario 26 d. nutarimą Nr. 219 „Dėl apskričių administracinių ginčų komisijų" // Valstybės žinios, 2004, Nr. 32-1024.

tus (taigi tik dalį galimų valdymo pažeidimų) Seimo kontrolierių įstaigoje ir administraciniame teisme[604].

Delsimas sudaryti apskričių AGK lėmė ir kai kurių Lietuvos įstatymų normų, kaip pirminį ginčų nagrinėjimo subjektą numačiusių būtent administracinių ginčų komisiją[605], deklaratyvumą.

Taigi gana ilgai funkcionavo tik viena ikiteisminio administracinių ginčų instituto dalis – Vyriausioji administracinių ginčų komisija, pagal kompetenciją nagrinėjanti skundus (prašymus) dėl centrinių valstybinio administravimo subjektų priimtų individualių administracinių aktų ir veiksmų teisėtumo, taip pat dėl minėtų subjektų atsisakymo ar vilkinimo atlikti jų kompetencijai priskirtus veiksmus teisėtumo ir pagrįstumo (AGKĮ 9 straipsnio 1 dalis). Galima pastebėti, kad įstatymų kūrėjo nustatyta šios komisijos 5 narių sudėtis nėra tinkamiausia turint omenyje tolydžio didėjantį skundų srautą[606], ypač Lietuvai tapus Europos Sąjungos nare[607], ir imperatyvią įstatymo nuostatą, kad administracinių ginčų komisijai paduoti skundai (prašymai) turi būti išnagrinėti ir sprendimai dėl jų priimti ne vėliau kaip per 14 dienų nuo jų gavimo (AGKĮ 13 straipsnio 1 dalis)[608]. Beje, panašių problemų kyla ir administraciniams teismams[609].

Kaip visiškai nelogiškas įstatymų kūrėjo sprendimas vertintinos AGKĮ normos, įtvirtinančios savivaldybių administracinių ginčų komisijų *visuomeninį* statusą (2 straipsnio 1 dalis, 3 straipsnio 1 dalis), taip pat nuostata, kad apskrities administracinių ginčų komisijos nariais su jų sutikimu gali būti valstybės ir savivaldybių tarnautojai (4 straipsnio 1 dalis). Toks Seimo nustatytas reguliavimas kelia atsainaus požiūrio į ikiteisminio ginčų nagrinėjimo institutą įspūdį. Savivaldybių administracinių ginčų komisijų įvardijimas *visuomeninėmis* perša mintį, kad už darbą šiose komisijose *neatlygi-*

---

604 Šį valstybės valdžios neveiklumą pagrįstai kritikuoja ir S. Šedbaras, žr.: Administracinio proceso teisinio reglamentavimo problemos Lietuvos Respublikoje, p. 151.

605 Pavyzdžiui, VAĮ 31 straipsnis, Teisės gauti informaciją iš valstybės ir savivaldybių įstaigų įstatymo 14 straipsnis. Apie tai jau rašyta: A. Andruškevičius. Administracinės teisės principai ir normų ribos, p. 174–177. Šiuo klausimu žr., pavyzdžiui, ir LVAT 2005 03 10 nut. (a. b. Nr. AS^4-22-2005).

606 Antai 2003 m. Vyriausioji administracinių ginčų komisija tyrė 462, 2004 m. – 530, 2005 m. – 589, 2006 m. – 601 skundą (prašymą). Jau vien tai turėtų įtikinti kai kuriuos skeptikus, abejojančius kvaziteisminių ginčų institucijų reikalingumu. Didėjantis skundų ir prašymų skaičius taip pat verčia manyti, kad minėtos komisijos nariui vargu ar gali pakakti vieno padėjėjo (tik palyginkime – Seimo kontrolierius turi 4 (!) padėjėjus).

607 Pavyzdžiui, gana dažnai ginčijami Nacionalinės mokėjimų agentūros prie Žemės ūkio ministerijos sprendimai dėl Europos Sąjungos paramos lėšų skyrimo.

608 Tiesa, motyvuotu komisijos sprendimu bendras skundo nagrinėjimo terminas gali būti pratęstas dar 14 dienų (AGKĮ 13 straipsnio 2 dalis), tačiau įstatyminis *motyvuoto sprendimo* reikalavimas susiaurina komisijos diskreciją dėl skundo ilgesnio nagrinėjimo.

609 Žr.: „Lietuvos rytas“, 2006 03 09, Nr. 56.

nama (jų nariams nemokamas atlyginimas). Tai primena sovietinio mąstymo reliktą, pavyzdžiui, *liaudies tarėjus*[610] – „socialistinės demokratijos išraišką, tarybinės liaudies dalyvavimą užtikrinant socialistinį teisėtumą“. Akivaizdu, kad ne tik norminiams valdymo aktams vertinti, bet ir individualiesiems administraciniams ginčams spręsti kvalifikuotai aiškinant ir taikant galiojančių teisės aktų normas ir teisės principus reikalingos specialios teisinės žinios, todėl nuostata neapmokėti už darbą komisijoje atrodo itin keista. Šiuo požiūriu netinkama ir AGKĮ nuostata, kad iš penkių savivaldybės administracinių ginčų komisijos narių „bent pirmininkas ir sekretorius turėtų turėti aukštąjį teisinį išsilavinimą“ (3 straipsnio 1 dalis).

Panašios įstatyminio reguliavimo ydos iškreipia ir apskričių administracinių ginčų komisijų institutą. Tai, kad šių komisijų nariais gali būti valstybės ir savivaldybių tarnautojai, perša kitą įstatyminę nuostatą, kad už darbą komisijoje jiems nemokama (AGKĮ 4 straipsnio 4 dalis). Darosi aišku, kodėl, pavyzdžiui, 2005 metais sudarytoje Vilniaus apskrities administracinių ginčų komisijoje 2006 metais jau buvo pasikeitę ***keturi iš penkių jos narių***.

Diskutuotina ir tai, kad nors minėtoms ikiteisminėms įstaigoms priskiriama pareiga teisiškai vertinti savivaldybių ir apskričių valdininkų veiksmus ar neveikimą, tuo pačiu jos yra priklausomos nuo vietos valdžios (žr. AGKĮ 3 straipsnio 1–3 punktus, 6 straipsnio 2 ir 3 punktus).

10.3.

Viešosios administracijos sprendimų ginčijimas

10.3.1. Respublikos Prezidento dekretų ir potvarkių ginčijimas

Atsižvelgiant į Prezidento institucijos konstitucinį įtvirtinimą valstybės valdžios institucijų sąrangoje, nustatyta, kad klausimą, ar Respublikos Prezidento aktai neprieštarauja Konstitucijai arba įstatymams, sprendžia Konstitucinis Teismas (K 102 straipsnio 1 dalis, KTĮ 1 straipsnio 1 dalis). Be to, įstatymų numatytais atvejais Prezidento dekretai gali būti ginčijami bendrosios kompetencijos teisme[611].

[610] Teismų teisėjų „pagalbininkus“, teisės požiūriu nenulemiančius bylos galutinio sprendimo, bet turinčius teisę pareikšti „atskirąją nuomonę“.

[611] Antai pagal Teismų įstatymo 90 straipsnio 4, 5, 6 ir 8 dalių prasmę teisėjas, nesutikdamas su Respublikos Prezidento dekretu dėl atleidimo iš pareigų, turi teisę per vieną mėnesį nuo atleidimo dienos kreiptis į Vilniaus apygardos teismą (šiuo klausimu dar žr. KT 2006 11 27 nut.) // Konstitucinė jurisprudencija: Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo biuletenis, Nr. 4, p. 75-91.

Konstitucinėje jurisprudencijoje Prezidento valdymo aktai jau buvo aptarti pabrėžiant, kad jų ginčijimą teisme prasminga grįsti ne tiek materialiuoju, kiek procedūriniu požiūriu. Iš esmės sutinkant, kad „teisme objektyviai įmanoma tik ištirti, ar *priimant dekretą buvo laikytasi reikalingos procedūros*, pavyzdžiui, dėl teisėjo skyrimo ar atleidimo, pilietybės suteikimo <...>„ ir kad „teismas <...> turi ribotas galimybes išsamiai tokius dekretus ištirti pagal materialines Konstitucijos ir įstatymų nuostatas“[612], galima pastebėti, kad Konstitucinis Teismas yra sprendęs ir pripažinęs prieštaraujančiu Konstitucijos nuostatoms, konstituciniam teisinės valstybės principui bei Pilietybės įstatymui 2003 m. išrinkto ir prisiekusio Respublikos Prezidento dekretą, kuriuo išimties tvarka buvo suteikta Lietuvos Respublikos pilietybė vienam iš Prezidento finansinių rėmėjų[613].

Minėta (II.7.1.2), kad Respublikos Prezidentas leidžia ne tik dekretus kaip valstybės vadovas (K 77 straipsnio 1 dalis), bet ir potvarkius, tarkim, drausmindamas Prezidento kanceliarijos valstybės tarnautojus[614]. Sugretinus Konstitucinio Teismo įstatymo 65 straipsnio 1 dalies 2 punkto normą, kad prašymą dėl Respublikos Prezidento akto į Konstitucinį Teismą turi teisę paduoti ne mažesnė kaip 1/5 Seimo narių grupė ir teismai, su ABTĮ 16 straipsnio 2 dalies nuostata, pagal kurią administracinių teismų kompetencijai nepriskirta *inter alia* tirti Respublikos Prezidento veiklos, galima teigti, kad Prezidento potvarkiai ginčijami bendrosios kompetencijos teisme[615].

Prezidento kanceliarijos, LVAT jurisprudencijoje priskiriamos prie viešojo administravimo subjektų kategorijos (žr. knygos II.7.1.4 poskyrį), pareigūnų veiksmai ginčijami administraciniame teisme arba Vyriausiojoje administracinių ginčų komisijoje[616].

---

[612] E. Šileikis. Alternatyvi konstitucinė teisė, p. 451.

[613] KT 2003 12 30 nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Prezidento 2003 m. balandžio 11 d. dekreto Nr. 40 „Dėl Lietuvos Respublikos pilietybės suteikimo išimties tvarka“ ta apimtimi, kuria nustatyta, kad Lietuvos Respublikos pilietybė išimties tvarka suteikiama Jurij Borisov, atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir Lietuvos Respublikos pilietybės įstatymo 16 straipsnio 1 daliai“ // KTNiS, 2004 (21), p. 318–418.

[614] Minėta (knygos I.7.1.2 poskyris), kad 2005 m. Prezidento potvarkiu buvo skirtas griežtas papeikimas Prezidento kanceliarijos kancleriui už nederintus su valstybės vadovu veiksmus sprendžiant Respublikos Prezidento užmiesčio rezidencijos valdymo klausimus.

[615] Abejotina, ar įstatymų kūrėjas, nepriskirdamas administraciniam teismui tirti Respublikos Prezidento veiklos, elgėsi nuosekliai, nes Prezidento teisė jo rezidencijos, jį aptarnaujančių padalinių struktūros, etatų ir vidaus darbo organizavimo klausimais leisti potvarkius (RPĮ 13 straipsnio 4 dalis) reiškia tokius pačius *vidaus administravimo* veiksmus kaip ir kitose valstybės valdžios institucijose.

[616] Pavyzdžiui, 2004 m. išrinkto Respublikos Prezidento kadencijos metu LNK televizijos žurnalistui P. L. gavus Prezidento atstovės spaudai įspėjimą dėl galimo akreditacijos atšaukimo, buvo rengtasi šį veiksmą skųsti teismui, o pagal priskirtinumą tai būtų buvęs Vilniaus apygardos administracinis teismas.

10.3.2. Vyriausybės ir jos vadovo sprendimų kontrolė

Vyriausybės nutarimų teisėtumo ir pagrįstumo kontrolė. Lietuvos Respublikos Konstitucija, Konstitucinio Teismo, Įstatymų ir kitų teisės aktų skelbimo ir įsigaliojimo tvarkos, Visuomenės informavimo bei kitų įstatymų, taip pat Vyriausybės darbo reglamento normos teikia du Vyriausybės posėdžiuose priimamų nutarimų kontrolės būdus. Sąlygiškai juos galima vadinti teismine ir neformaliąja Vyriausybės aktų teisėtumo priežiūra.

Teisminė Vyriausybės nutarimų kontrolė konstituciškai paremta nuostatomis „Konstitucinis Teismas <...> nagrinėja, ar neprieštarauja Konstitucijai ir įstatymams <...> Respublikos Vyriausybės aktai" (K 105 straipsnio 2 dalies 2 punktas), taip pat „Vyriausybės aktas (ar jo dalis) negali būti taikomas nuo tos dienos, kai oficialiai paskelbiamas Konstitucinio Teismo sprendimas, kad atitinkamas aktas (ar jo dalis) prieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijai" (K 107 straipsnio 1 dalis). Analogiškos normos suformuluotos Konstitucinio Teismo įstatyme (72 straipsnio 1 dalis). Taigi šiuo atveju nustatoma iš esmės konstitucinė Vyriausybės nutarimų kontrolė – joks kitas Lietuvos teismas teisiškai neįgaliotas tirti Vyriausybės aktų atitikties Konstitucijai ir įstatymams.

Vyriausybės posėdžiuose priimtų ir nustatyta tvarka paskelbtų nutarimų konstitucinę teisminę peržiūrą gali inicijuoti ne mažiau kaip 1/5 visų Seimo narių grupė, teismai, taip pat Respublikos Prezidentas (K 106 straipsnio 3 dalis). Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo įstatymas[617] nurodo tuos pačius teisės subjektus, turinčius teisę kreiptis į šį teismą (65 straipsnio 1 dalies 3 punktas), taigi galiojanti teisė bent kol kas neteikia galimybių jokiems kitiems piliečiams individualiu skundu ginčyti Vyriausybės aktų atitikties Konstitucijai ir įstatymams. Kita vertus, tai nereiškia, kad pavieniai asmenys dėl to apskritai netenka galimybės apsiginti nuo Vyriausybės priimtų teisės aktų poveikio. Štai vienas pavyzdys.

> Vilniaus apygardos administracinio teismo prašymu Konstitucinis Teismas sprendė, ar Vyriausybės 2003 m. sausio 17 d. nutarimu Nr. 53 patvirtintų Valstybės tarnautojų darbo užmokesčio skaičiavimo taisyklių nuostatų turinys neprieštarauja Konstitucijos preambulėje įtvirtintiems teisingos visuomenės ir teisinės valstybės principams, Konstitucijos 23, 29 ir 48 straipsniams. Teismas konstatavo, kad minėtu teisiniu reguliavimu buvo sudarytos prielaidos valstybės tarnautojams atsidurti skirtingoje teisinėje padėtyje priklausomai nuo to, ar atitinkamai valstybės ar savivaldybės institucijai buvo skirta pakankamai lėšų valstybės tarnautojų darbo užmokesčiui, ar tokių lėšų joms trūksta, ir kad toks reguliavimas negali būti konstituciškai pagrįstas[618].

---

[617] Valstybės žinios, 1993, Nr. 6-120.

[618] KT 2004 12 13 nut. // KTNiS (23), p. 261–276.

Remdamiesi šiuo Konstitucinio Teismo nutarimu, vidaus reikalų sistemos valstybės tarnautojai kreipėsi į teismus dėl jiems neišmokėto darbo užmokesčio. Vadinasi, šiuo atveju minėtas Konstitucinio Teismo aktas tarsi paskatino individualias administracinių teismų bylas[619].

Kita Vyriausybės aktų priežiūros forma – jurisprudenciškai skiriama (t. y. teisės aktuose šiuo terminu tiesiogiai nenurodyta) *neformalioji* kontrolė. Tai išankstinio viešumo principą (plačiau apie jį žr. knygos III.2.1.3 skirsnyje) atitinkantis Vyriausybės sprendimų projektų vertinimas, daugiausia atsižvelgiant į jų socialinį teisingumą. Tie projektai – internete, taip pat visuomenės informavimo priemonėse pateikta informacija apie būsimus Vyriausybės valdymo aktus.

Aptariamoji Vyriausybės nutarimų kontrolės forma, viena vertus, teisiškai yra pagrįsta imperatyviomis normomis *Valstybės ir savivaldybių institucijos bei įstaigos privalo <...> teikti viešąją informaciją*[620] (VyrĮ 6 straipsnio 3 dalis), ***internete turi būti skelbiami Lietuvos Respublikos Vyriausybei teikiamų svarbesnių ir kitų aktualiausių norminių teisės aktų projektai***[621]. Kita vertus, minėta (II.8.1.5), tokios kontrolės veiksmingumą menkina nuostata skelbti tik „svarbesnius" ir „aktualiausius" teisės aktų projektus: ši Vyriausybės pareigūnų diskrecija neapibrėžiama objektyviais kriterijais, todėl ją būtų sunku ginčyti.

Suprantama, Lietuvos piliečių pastabos dėl būsimų Vyriausybės nutarimų, remiantis konstitucine teise kritikuoti valstybės įstaigų ir pareigūnų darbą (K 33 straipsnio 2 dalis), teisės požiūriu nėra imperatyvios Vyriausybei: vargu ar įmanoma logiškai pagrįsti teiginį, kad Vyriausybės posėdžiuose nutarimai priimami tik atsižvelgus į gautas pastabas. Vis dėlto visos piliečių kritinės pastabos turėtų būti priimamos ir nagrinėjamos Vyriausybės kanclerio nustatyta tvarka[622].

Kadangi Vyriausybės aparate dirbantys pareigūnai turi diskreciją pasirinkti, kuriuos teisės aktų projektus skelbti viešai, išskirtinai svarbus visuomenės informavimo priemonių aktyvumas paviešinant būsimuosius Vyriau-

---

[619] Šis pavyzdys liudija, kad Konstitucinio Teismo nutarimai, kuriais pripažįstami nekonstitucingais žmogaus teises paneigiantys Vyriausybės aktai, galioja ir jau susiklosčiusiems teisiniams santykiams. Pabrėžtina, kad minėtu policijos darbuotojų ir Vyriausybės konflikto atveju televizijos laidose buvo diskutuojama, ar Konstitucinio Teismo aktai turi grįžtamąją galią. Palyginimui galima nurodyti, kad ABTĮ 116 straipsnio 2 dalies norma nustato: „Administracinis teismas, atsižvelgdamas į konkrečias bylos aplinkybes ir įvertinęs neigiamų teisinių pasekmių tikimybę, savo sprendimu gali nustatyti, kad panaikintas norminis administracinis aktas (ar jo dalis) negali būti taikomas nuo jo priėmimo dienos."

[620] T. y. tokią, kuri skirta viešai platinti ar yra kitaip viešai prieinama (VIĮ 2 straipsnio 36 dalis).

[621] Vyriausybės 1999 m. vasario 4 d. nutarimo Nr. 118 „Dėl įstatymų ir kitų norminių teisės aktų projektų skelbimo „Interneto" tinkle" 1 punktas // Valstybės žinios, 1999, Nr. 15-389.

[622] VyrDR 137 punkto paskutinioji pastraipa.

sybės sprendimus, grindžiamas konstitucine informacijos teise (K 25 straipsnio 2 dalis, Visuomenės informavimo įstatymas), Vyriausybės veiklos viešumo principu (VyrĮ straipsnio 1 dalis) ir saistomas reikalavimo, kad viešoji informacija visuomenės informavimo priemonėse turi būti pateikiama teisingai, tiksliai ir nešališkai (VyrĮ 3 straipsnio 3 dalis). Viešoji informacija yra būtina visuomenės interesams apsaugoti, nes sukliudo priimti ar įgyvendinti su šiais interesais akivaizdžiai nederančius Vyriausybės teisės aktus. Tuo nesunku įsitikinti stebint nūdienos viešojo valdymo realijas[623].

Ministro Pirmininko potvarkių apskundimas. Ministro Pirmininko valdymo aktai, kurie pagal savo pobūdį daro įtaką Vyriausybėje ar jos aplinkoje tarnaujančių asmenų teisėms (pavyzdžiui, potvarkiai dėl drausminių nuobaudų skyrimo, atleidimo iš valstybės tarnybos), skundžiami bendrosios kompetencijos teismui[624], nes pagal ABTĮ nustatytą reguliavimą administraciniams teismams nepriskirta tirti *inter alia* Ministro Pirmininko veiklos (ABTĮ 16 straipsnio 2 dalis)[625].

Vyriausybės ir jos vadovo pavedimų ginčijimo ribos. Vyriausybės įtakos sferoje esančių subjektų subordinacinis pavaldumas, grindžiamas Konstitucijos nuostatomis *Lietuvos Respublikos Vyriausybė* <...> *koordinuoja ministerijų ir kitų Vyriausybės įstaigų veiklą* (94 straipsnio 1 dalies 3 punktas), *Ministrai* <...> *tiesiogiai pavaldūs Ministrui Pirmininkui* (96 straipsnio 2 dalis), vargu ar leistų teigti, kad ginčyti Vyriausybės ar jos vadovo pavedimus būtų logiškas ministrų ar Vyriausybės įstaigų vadovų veiksmas. Labiau realus atrodo atvirkštinis variantas – jei Ministras Pirmininkas nepritaria ministro veiklos Vyriausybėje principams, jis gali pateikti Respublikos Prezidentui siūlymą atleisti šį ministrą (VyrĮ 24 straipsnio 3 dalis). Šiaip ar taip, ministras savo nuomonę apie Vyriausybės sprendimus ar atskirų jos narių darbą gali pareikšti Vyriausybės posėdyje (VyrĮ 26 straipsnio 4 dalis)[626].

---

[623] Apie tai rašyta: A. Andruškevičius. Administracinės teisės principai ir normų ribos, p. 158–162.

[624] Antai 2004 metais Valstybinės duomenų apsaugos inspekcijos vadovė kreipėsi į teismą dėl Ministro Pirmininko jai paskirtos tarnybinės nuobaudos – griežto papeikimo.

[625] Atrodo nelogiška, kad kaip ir Respublikos Prezidento potvarkių ginčijimo atveju (žr. knygos II.10.3.1 poskyrį), Ministro Pirmininko veiklą nepriskirta tirti administraciniams teismams: Vyriausybės vadovas, turėdamas įgaliojimą, pavyzdžiui, skirti drausmines nuobaudas Vyriausybės įstaigų vadovams ir kitiems Ministro Pirmininko skiriamiems valstybės tarnautojams (VyrĮ 24 straipsnio 2 dalies 4 punktas), veikia kaip įprastas viešojo administravimo subjektas. Beje, ABTĮ 16 straipsnio 2 dalies norma, administracinių teismų kompetencijai nepriskirianti tirti *inter alia* Ministro Pirmininko *veiklos* (pažymėta – *aut.*), nėra tobulai suformuluota, nes neaišku, kas sudaro „veiklos" turinį – bet kuris Vyriausybės vadovo valdymo aktas ar tik jo pavedimai, nurodymai dėl Vyriausybės darbo organizavimo ir pan.

[626] Ministrai turi ir kitų galimybių kvestionuoti Vyriausybės sprendimus, kaip antai atsistatydinimas iš pareigų, įgyvendintas 2004 m. suformuotos Vyriausybės nario finansų ministro, nesutikusio su numatomos mokesčių reformos kryptimis (kad verslo mokestis būtų skaičiuojamas nuo įmonės apyvartos).

Panašiai galima spręsti ir apie Vyriausybės aparate dirbančių asmenų teisę ginčyti jų atžvilgiu priimamus Ministro Pirmininko vyriausiojo patarėjo ar, pavyzdžiui, Vyriausybės kanclerio pavedimus[627]. Tačiau galimi ginčai dėl tarnybos vadovo administracinių sprendimų, susijusių su valstybės tarnautojo subjektinėmis teisėmis, pavyzdžiui, tarnybinių nuobaudų skyrimo atveju.

10.3.3. Ministrų ir įstaigų prie ministerijos vadovų administracinių sprendimų ginčijimas

Ikiteisminiai ginčai. Vyriausiajai administracinių ginčų komisijai įstatymas paveda nagrinėti skundus (prašymus) dėl centrinių valstybinio administravimo subjektų priimtų individualių administracinių aktų ir veiksmų teisėtumo, taip pat dėl tų subjektų atsisakymo ar vilkinimo atlikti jų kompetencijai priskirtus veiksmus teisėtumo ir pagrįstumo (AGKĮ 9 straipsnio 1 dalis). Ši ikiteisminė ginčų sprendimo institucija: a) sprendžia *centrinių* valstybės institucijų (taigi ir ministerijų) valdymo aktų teisėtumo klausimus; b) tiria ***individualius*** ministrų administracinius sprendimus ir veiksmus; c) tiria ne tik pozityviuosius rašytinius sprendimus, bet ir ***atsisakymą*** ar ***vilkinimą*** priimti valdymo sprendimą[628]. Vyriausiajai administracinių ginčų komisijai tirti priskirtini visi konfliktai dėl nurodytų ministerijos valdymo aktų ar pareigūnų veiksmų, išskyrus tuos, kurie: 1) įstatymų nepriskirti administracinių teismų (taigi ir VAGK) kompetencijai; 2) priskirti išimtinai administraciniams teismams (ABTĮ 18 straipsnis, 19 straipsnio

---

[627] Čia galima prisiminti, kad 1999 m. priimtas Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas (Valstybės žinios, 1999, Nr. 66-2130) numatė valstybės tarnautojo teisę atsisakyti atlikti užduotį ar pavedimą, jeigu, jo nuomone, duota užduotis ar pavedimas prieštarauja įstatymui ar Vyriausybės nutarimui (22 straipsnio 1 dalies 12 punktas). Minėtą įstatymą išdėstant naująja redakcija (Valstybės žinios, 2002, Nr. 45-1708) šios normos atsisakyta. Tai abejotinos logikos įstatymų kūrėjo sprendimas, nes, deja, įstaigų vadovų ir jiems pavaldžių darbuotojų tarnybinis bendravimas ne visada atitinka teisės ir moralės imperatyvus (pakanka prisiminti, pavyzdžiui, atvejį, kai Vilniaus miesto vyriausiojo policijos komisariato pareigūnas „organizavo" administraciniu areštu nubaustų asmenų darbą komisariato vadovo užmiesčio sodyboje (žr.: „Respublika", 2005 09 27)).

[628] Pastaruoju atveju VAGK kompetencija panaši į Seimo kontrolierių veiklą tiriant skundus dėl valstybės ir savivaldybių pareigūnų ***biurokratizmo***, apibrėžiamo kaip „pareigūno veika, kai vietoj reikalų sprendimo iš esmės laikomasi nereikalingų ir išgalvotų formalumų, nepagrįstai atsisakoma spręsti pareigūno kompetencijai priklausančius klausimus, vilkinama priimti sprendimus ar atlikti savo pareigas bei kitaip blogai ar netinkamai valdoma" (SKĮ 2 straipsnio 1 dalis). Atsižvelgiant į tai, kad Seimo kontrolieriai netiria Vyriausybės tik kaip ***kolegialios*** institucijos veiklos (SKĮ 12 straipsnio 2 dalis), galima teigti, kad Vyriausybės narių ministrų individualūs administraciniai sprendimai turėtų būti ne tik VAGK, bet ir Seimo kontrolierių tyrimo objektas. Vis dėlto ministerijų vadovų valdymo aktų teisėtumo bei pagrįstumo ginčai nagrinėjami daugiausia Vyriausiojoje administracinių ginčų komisijoje.

2 ir 3 dalys, 20 straipsnio 1 dalis); 3) kuriems nagrinėti įstatymai nustato kitokią tvarką (AGKĮ 9 straipsnio 2 dalies 2 punktas).

Teisminė ministerijų valdymo aktų kontrolė. Klausimą, ar šalies ministerijų vadovų norminiai ir individualūs aktai yra teisėti, ar atitinka teisingumo bei protingumo kriterijus ir kitus bendruosius teisės principus, sprendžia nuo 1999 m. veikiantys Lietuvos Respublikos administraciniai teismai.

Čia pavartotas terminas *teisminė kontrolė* nereiškia, kad administracinis teismas savo iniciatyva imasi vertinti ministrų priimtus įsakymus ir kitų ministerijos pareigūnų valdymo aktus. Teismo byla dėl konkretaus ministerijos teisės akto visada prasideda įstatymo nuostatas atitinkančiu tam tikro subjekto prašymu (skundu): a) kai ginčijamasi dėl ministro individualaus teisės akto, priimto dėl asmens ar ministerijos pareigūno, ir šios kategorijos byla priskirta išimtinei administracinio teismo, o ne Vyriausiosios administracinių ginčų komisijos kompetencijai, pavyzdžiui, dėl ministerijose susiklostančių valstybės tarnybos santykių (ABTĮ 19 straipsnio 2 dalies 4 punktas)[629]; b) kai suabejojama galiojančio ministerijos norminio administracinio akto teisėtumu, t. y. pirma, kai Seimo nariai, Seimo kontrolieriai, Valstybės kontrolės pareigūnai, apskričių viršininkai, bendrosios kompetencijos ir specializuoti teismai, taip pat prokurorai prašo administracinį teismą ištirti, ar minėtas teisės aktas atitinka įstatymą ar Vyriausybės norminį aktą (pagal ABTĮ 110 straipsnį tai vadinamasis abstraktus prašymas ištirti norminio administracinio akto teisėtumą), ir, antra, kai šito prašo bendrosios kompetencijos, administracinis ar kitas specializuotas teismas, kuris nagrinėdamas konkrečią (individualią) bylą suabejojo joje taikomo ministerijos norminio akto teisėtumu (vadinamasis prašymas ištirti norminio administracinio akto teisėtumą ryšium su individualia byla, numatytas ABTĮ 111 straipsnyje[630]).

Pastebėtina, kad ministerijos individualių administracinių sprendimų ir norminių viešojo valdymo aktų apskundimas yra „koncentruotas“ – tik *tam tikras* administracinis teismas yra įstatymiškai įgaliotas spręsti bylas dėl šių teisės aktų. Šiuo požiūriu išskirtinę *papildomą kompetenciją* turi Vilniaus apygardos administracinis teismas (ABTĮ 19 straipsnis), t. y. tik šiam

---

[629] Atribojant ikiteisminį ir teisminį administracinių ginčų nagrinėjimą vadovaujamasi principu, kad tiesiogiai į administracinių ginčų komisiją arba į administracinį teismą kreipiamasi įstatymo nustatytais atvejais (ABTĮ 22 straipsnio 2 ir 3 dalys). Kitais atvejais skundas ar prašymas paduodamas pasirinktinai – administracinių ginčų komisijai arba tiesiogiai administraciniam teismui (ABTĮ 22 straipsnio 4 dalis).

[630] Tokiu atveju teismas nutartimi sustabdo individualios bylos nagrinėjimą ir jį atnaujina gavęs įsiteisėjusį administracinio teismo sprendimą dėl norminio ministerijos akto. Pabrėžtina, kad pagal ABTĮ 111 straipsnio 1 dalį prašyti ištirti ministerijos norminio administracinio akto atitiktį įstatymams ir Vyriausybės norminiams teisės aktams turi teisę ne tik individualią bylą nagrinėjantis teismas, bet ir bylos dalyviai – asmenys, taip pat viešojo administravimo subjektai.

teismui suteiktas įgaliojimas būti pirmąja instancija byloms, kai pareiškėjas ar atsakovas yra *centrinis* (išryškinta – *aut.*) administravimo subjektas, išskyrus bylas dėl norminių administracinių aktų (ABTĮ 19 straipsnio 1 dalis). Pastarųjų teisės aktų kontrolė – Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo prerogatyva ir jis šiuo metu yra vienintelė ir galutinė instancija šios kategorijos byloms (ABTĮ 20 straipsnio 1 dalies 3 punktas). Toks įstatyminis reglamentavimas vertintinas kaip logiškas įstatymų kūrėjo sprendimas žinant, kad ministerijos ir kiti centriniai Lietuvos viešosios administracijos subjektai veikia Lietuvos sostinėje Vilniuje, taip pat kad nagrinėti norminių ministerijų valdymo aktų, sukuriančių privalomas elgesio taisykles ne vienam, o daugeliui teisės subjektų, tinkamumą gali tik itin aukštos profesinės kvalifikacijos teisėjai.

Įstaigų prie ministerijų administravimo aktų kontrolė. Šiuo atžvilgiu įstaigų prie ministerijų vadovų, taip pat šių įstaigų sistemai priklausančių pareigūnų valdymo aktai ir veiksmai gali būti sąlygiškai skiriami į: a) pagal pobūdį neginčytinus; b) skundžiamus ikiteismine tvarka; c) ginčijamus teismuose.

Neginčijami tie viešojo administravimo aktai, kuriuos pagal jų pobūdį logiškai neįmanoma skųsti, pavyzdžiui, policijos ar VSAT pareigūno žodiniai paliepimai ar veiksmai, ribojantys patekimą į stichinės nelaimės teritoriją, nukreipiantys transporto judėjimą kita linkme dėl itin sudėtingų eismo sąlygų, žodiniai raginimai elgtis tinkamai viešose vietose, pasienio zonose ir pan. Tiesa, galima pabrėžti, kad net ir teisei nenumatant tiesiogiai įtvirtintos galimybės apskųsti šio pobūdžio administracinius veiksmus, galimi tam tikri specifiniai ginčai[631].

Ikiteismine tvarka ginčijami individualūs rašytiniai įstaigų prie ministerijų, jų teritorinių padalinių valdymo aktai ir atitinkamų pareigūnų kardomieji valdymo veiksmai. Šiuo atveju ginčai nagrinėjami administracine tvarka arba juos išsprendžia specialiosios ikiteisminės institucijos, t. y.: 1) valdymo aktas skundžiamas aukštesnės grandies pareigūnui, remiantis ATPK 271 straipsnio norma, kad administracinį sulaikymą, asmens apžiūrą, daiktų patikrinimą ir daiktų bei dokumentų paėmimą suinteresuotas asmuo gali apskųsti aukštesniajam organui (pareigūnui) ar rajono (miesto) apylinkės teismui; 2) teritorinio viešojo administravimo subjekto sprendimas skundžiamas centriniam viešojo administravimo subjektui, pavyzdžiui, Muitinės departamentui dėl teritorinių muitinių ir specialiųjų mui-

[631] Antai Vilniaus miesto viešoji policija draudžia riedutininkams važinėti šaligatviais ir skveruose, grasindama bausti už miesto švaros ir tvarkos taisyklių nesilaikymą. Tuo tarpu atsakingas už viešąją tvarką Vilniaus miesto savivaldybės valdininkas mano, kad važinėti riedučiais tvarkingai, t. y. nelaužant šaligatvių ar laiptų apdailų, neturėtų būti draudžiama. Ši 2005 m. vienoje televizijos laidoje parodyta situacija yra neakivaizdinis dviejų viešojo administravimo subjektų ginčas, atspindintis skirtingą asmenų požiūrį į tą patį socialinį santykį.

tinės įstaigų sprendimų ar jų nepriėmimo[632]; 3) skundžiamasi: a) Vyriausiajai administracinių ginčų komisijai, pagal kompetenciją nagrinėjančiai skundus (prašymus) dėl centrinių valstybinio administravimo subjektų priimtų individualių administracinių aktų ir veiksmų teisėtumo, taip pat dėl minėtų subjektų atsisakymo ar vilkinimo atlikti jų kompetencijai priskirtus veiksmus teisėtumo ir pagrįstumo (AGKĮ 9 straipsnio 1 dalis); b) Mokestinių ginčų komisijai, nagrinėjančiai ginčus, kylančius tarp mokesčio mokėtojo ir mokesčių administratoriaus (MAĮ 2 straipsnio 20 dalis); c) Seimo kontrolieriams, pagal kompetenciją tiriantiems skundus dėl pareigūnų piktnaudžiavimo[633], biurokratizmo[634] ar kitaip pažeidžiamų žmogaus teisių ir laisvių viešojo administravimo srityje (SKĮ 12 straipsnio 1 dalis); d) kitoms privalomąjį ar pasirenkamąjį ikiteisminį ginčų nagrinėjimą atliekančioms institucijoms (pavyzdžiui, Nacionalinei žemės tarnybai, Registrų centrui, Ryšių reguliavimo tarnybai).

Teismams skundžiami daugiausia rašytiniai įstaigų prie ministerijų valdymo aktai, jų pareigūnų procesiniai sprendimai, ir kai kuriais atvejais – kardomasis valdymas, remiantis: a) ABTĮ norma, priskiriančia centrinių valstybinio administravimo subjektų norminių administracinių aktų teisėtumo tyrimą Lietuvos vyriausiajam administraciniam teismui (20 straipsnio 1 dalies 3 punktas)[635]; b) ABTĮ normomis, priskiriančiomis Vilniaus apygardos administracinio teismo kompetencijai bylas, kai ieškovas ar atsakovas yra centrinis administravimo subjektas, išskyrus bylas dėl norminių administracinių aktų (19 straipsnio 1 ir 2 dalys); c) ATPK 292 straipsniu dėl nutarimo administracinio teisės pažeidimo byloje apskundimo apygardos administraciniam teismui ar Lietuvos vyriausiajam administraciniam teismui; d) minėta ATPK 271 straipsnio nuostata apie kardomųjų veiksmų apskundimą rajono (miesto) apylinkės teismui[636].

---

[632] Žr. Muitinės įstatymo (Valstybės žinios, 2004, Nr. 73-2517) 89 straipsnio 1 dalies normą. Toks reguliavimas vertintinas teigiamai žinant pastebimai didėjantį VAGK ir Vilniaus apygardos administracinio teismo darbo krūvį. Galima svarstyti, ar įstatymo reikalaujamas privalomas pirminis ginčo sprendimas neturėtų apimti kuo daugiau viešojo administravimo subjektų. Kita vertus, neatmestina ginčo neobjektyvaus išsprendimo galimybė.

[633] Piktnaudžiavimas – tokie pareigūno veiksmai ar neveikimas, kai jam suteiktais įgaliojimais naudojamasi ne pagal įstatymus ir kitus teisės aktus arba savanaudiškais tikslais ar dėl kitokių asmeninių paskatų (naudojimosi tarnybine padėtimi, keršto, pavydo, karjerizmo, neteisėtų paslaugų teikimo ir t. t.), taip pat tokie pareigūno veiksmai, kai viršijami suteikti įgaliojimai ar savavaliaujama (SKĮ 2 straipsnio 4 dalis).

[634] Žr. nuorodą Nr. 628.

[635] Žr., pavyzdžiui, šio teismo nagrinėtas bylas dėl Valstybinės mokesčių inspekcijos prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos viršininko įsakymų (a. b. Nr. 1^2-11/2001 // ATP (2), p. 64–72; Nr. I2-7/2002 // ATP (3), p. 12–19; Nr. I^{12}-22/2002 // ATP (3), p. 82–87).

[636] Kardomųjų administracinių aktų ginčijimas ne administraciniame, o bendrosios kompetencijos teisme gali būti paaiškintas sisteminiu požiūriu: pirma, kardomaisiais procesiniais veiksmais siekiama užtikrinti administracinių teisės pažeidimų bylų teiseną, antra, pagal

Prie ministerijų kuriamų įstaigų valdomų sričių įvairovė, jų priežiūron patenkančių teisės subjektų gausa lemia dažnus valdymo ginčus. Antai palyginkime: LVAT biuletenio „Administracinių teismų praktika" 4 tome (2003 m.) paskelbti tik keturi sprendimai bylose dėl ministrų įsakymų ir savivaldybių tarybų sprendimų atitikties įstatymams bei Vyriausybės nutarimams (14—55 punktas). Visa kita minėto leidinio dalis skirta informacijai apie išspręstus piliečių ir juridinių asmenų administracinius ginčus su įvairių ministerijų įstaigomis, pavyzdžiui, su Vilniaus miesto vyriausiojo policijos komisariato Kelių policija[637], Valstybinės darbo inspekcijos Panevėžio skyriumi[638], Valstybės sienos apsaugos tarnybos Vilniaus rinktine[639], Kauno apskrities valstybine mokesčių inspekcija[640], Valstybine mokesčių inspekcija[641], Muitinės departamentu ar jo teritoriniais padaliniais[642], Utenos regiono aplinkos apsaugos departamento Anykščių rajono agentūra[643], Valstybine socialinio draudimo fondo valdyba[644], Migracijos departamentu[645], Valstybine medicininio audito inspekcija[646]. Vadinasi, šių įstaigų ir piliečių ginčų santykiai turėtų būti itin tiksliai reglamentuoti, ypač teisė skųsti teisėtumo bei pagrįstumo požiūriu abejotinus teisės aktus ir kardomąjį valdymą. Būtų idealu, jei ministerijos įstaigos teisinį statusą apibrėžiantis aktas numatytų konkrečius joje priimamų aktų ir pareigūnų veiksmų skundimo „adresus". Deja, dažniausiai įstaigos veiklos nuostatuose ar darbo reglamente apie skundo teisės įgyvendinimą iš viso neužsimenama arba apsiribojama blanketine norma pagal šabloną „institucijos (pareigūno) sprendimai skundžiami įstatymų nustatyta tvarka"[647].

ATPK 216 straipsnio 1 dalies 4 punkto ir 224 straipsnio nuostatas daugelį administracinių teisės pažeidimų bylų nagrinėja rajonų (miestų) apylinkių teismai (teisėjai).

[637] A. b. Nr. 29-03, kat. 34, 41.

[638] A. b. Nr. 66-03, kat. 29, 41.

[639] A. b. Nr. 266-03, kat. 39.

[640] A. b. Nr. 291-03, kat. 36.

[641] A. b. Nr. A^6-64-2003; A^8-27-2003; A^{11}-289-2003; A^8-307-2003; A^4-557-2003.

[642] A. b. Nr. A^5-489-2003; A^{11}-516-2003; A^4-858-2003.

[643] A. b. Nr. A^4-689-2003.

[644] A. b. Nr. A^5-392-2003; A^6-461-2003; A^3-671-2003.

[645] A. b. Nr. A^6-258-2003.

[646] A. b. Nr. A^7-1140-2003.

[647] Valdymo veiksmo apskundimo galimybė turi būti nurodoma pareigūno sprendime (toks reikalavimas nustatytas VAĮ 8 straipsnio 2 dalies normoje). Pavyzdžiui, Lietuvos policijos generalinio komisaro 2000 m. birželio 6 d. įsakymu Nr. 199 patvirtintame Policijos departamento informacijos teikimo asmenims reglamente nustatyta, kad jei suteikti informaciją atsisakoma, pareiškėjui raštu nurodoma informacijos nesuteikimo priežastis ir galimybė šį atsisakymą apskųsti (29 punktas). Kita vertus, panašių nuostatų nėra, pavyzdžiui, Informacijos teikimo viešosios informacijos rengėjams reglamente, patvirtintame policijos generalinio komisaro 2001 m. kovo 21 d. įsakymu Nr. 120 (žr.: „Lietuvos Respublikos policija", p. 315—317). Šiuo atveju žurnalistas tarsi verčiamas *pats susivokti*, kad apskundimo tvarką reguliuo-

10.3.4. Vyriausybės įstaigų priimtų administracinių aktų kontrolė

Pagal ginčą nagrinėjantį subjektą galima skirti ginčus, sprendžiamus: 1) administracine tvarka; 2) specialios ikiteisminės institucijos; 3) administracinio teismo.

Pirmuoju atveju Vyriausybės įstaigos valdymo rašytinio akto ar valdymo veiksmo ginčas nagrinėjamas toje įstaigoje. Antai Lietuvos Respublikos ginklų fondas nagrinėja juridinių ir fizinių asmenų pareiškimus, skundus ir pasiūlymus, susijusius su fondo veikla[648]. Taigi šiuo atveju valdymo aktas skundžiamas pačios įstaigos administracijai ir jį spręsti pavedama atitinkamam tos įstaigos vidaus padaliniui (pareigūnui). Tokią valdymo aktų kontrolę galima vadinti ***žinybine*** (neperžengiančia įstaigos ribų), nors apskritai šis terminas dabartinėje teisėje ir mokslo literatūroje vartojamas retai.

Valdymo ginčo išsprendimas pačioje viešojo administravimo institucijoje (įstaigoje) leidžia veiksmingiau ginti suinteresuotų asmenų teises, t. y. išspręsti konfliktą per trumpesnį laiką. Kartu pastebėtina, kad čia kyla ir neobjektyvaus (šališko) ginčų išsprendimo pavojus. Sunku tikėtis, kad institucija, kartą jau išreiškusi savo valią, ją vėliau pakeistų. Dažniau laikomasi ganėtinai keistos pozicijos, kad „institucija negali panaikinti savo sprendimo“ ir tai esą gali padaryti tik teismas[649].

Dėl numatytos teisinės galimybės ginčą išspręsti pačioje viešojo administravimo institucijoje gali kilti dar viena problema: asmeniui gali pasirodyti, kad pirmiausia jam reikia kreiptis būtent į administracinį sprendimą priėmusį subjektą[650]. Tačiau kol vyksta asmens skundo nagrinėjimas, gali pasibaigti nustatytas terminas kreiptis į teismą ar administracinių ginčų komisiją, o šis terminas negali būti atnaujintas. Todėl teisės aktuose turi būti aiškiai reglamentuota, kad bet kuriuo atveju asmuo turi teisę ginčyti administracinį sprendimą teisme ar ginčų komisijoje nelaukdamas viešojo administravimo institucijos atsakymo į jo skundą. ***Ikiteismine tvarka*** pagal AGKĮ 9 straipsnio 1 dalies normą Vyriausybės įstaigų valdymo ginčus

---

jančių normų reikia ieškoti Teisės gauti informaciją iš valstybės bei savivaldybių įstaigų įstatyme, kuriuo remiantis ir buvo rengiamas minėtas reglamentas (2 punktas).

[648] Minėtų santykių teisinis reglamentavimas pakeistas.

[649] Viešojo valdymo praktikoje yra ir išimčių, pavyzdžiui, Studijų kokybės vertinimo centras pakeitė savo poziciją, kai pareiškėja pateikė argumentų, kad jos gautas diplomas vis dėlto atitinka aukštojo mokslo bakalauro laipsnį.

[650] Nekalbama apie atvejus, kai įstatymas nurodo viešojo administravimo subjektą kaip privalomą pirminį ginčų sprendėją.

sprendžia speciali valstybinė institucija – Vyriausioji administracinių ginčų komisija[651] (jei teisės aktai nenumato specialios ginčijimo tvarkos[652]).

Teisminis Vyriausybės įstaigų sprendimų ginčijimo būdas. Valdymo pobūdžio ginčai dėl Vyriausybės įstaigų priimtų rašytinių aktų nuo 1999 metų nagrinėjami administraciniuose teismuose. Tai taikoma ir norminiams valdymo aktams (visais atvejais), ir individualiems Vyriausybės įstaigose dirbančių pareigūnų administraciniams sprendimams (jei įstatyme nustatyta, kad toks ginčas sprendžiamas tik teisme arba suinteresuotas asmuo pasirenka administracinį teismą, kai įstatymas nurodo ikiteisminę ar teisminę alternatyvą tam ginčui nagrinėti).

Valdymo ginčus, kurių viena šalis yra Vyriausybės įstaiga, išsprendžia Vilniaus apygardos administracinis teismas pagal jam suteiktą *papildomą kompetenciją* (ABTĮ 19 straipsnis), išskyrus ginčus dėl norminių administracinių aktų teisėtumo: jie, minėta, nagrinėjami LVAT (ABTĮ 20 straipsnio 1 dalies 3 punktas) pagal abstraktų prašymą arba pagal kreipimąsi ryšium su individualia byla (kaip ir ginčams dėl ministerijų norminių aktų teisėtumo – žr. knygos II.10.3.3 poskyrį).

Vilniaus apygardos administracinis teismas pirmąja instancija nagrinėja ir skundus dėl Vyriausiosios administracinių ginčų komisijos, taip pat Mokestinių ginčų komisijos priimtų sprendimų (ABTĮ 19 straipsnio 3 dalis), taip pat užtikrina jų vykdymą. Savo ruožtu šio teismo sprendimai gali būti ginčijami LVAT – apeliacinės instancijos byloms, išnagrinėtoms apygardų administracinių teismų pirmąja instancija (ABTĮ 20 straipsnio 1 dalies 1 punktas)[653].

---

[651] Pati VAGK sistemiškai irgi priskirtina prie Vyriausybės įstaigų kategorijos įvertinant tai, kad: a) ją steigia ir veiklos nuostatus tvirtina Lietuvos Respublikos Vyriausybė (žr. Vyriausybės 1999 m. gegužės 4 d. nutarimą Nr. 533 „Dėl administracinių ginčų komisijų darbo nuostatų patvirtinimo“ // Valstybės žinios, 2002, Nr. 14-1765); b) šios komisijos 5 narius ketveriems metams skiria Vyriausybė; c) komisija yra atskaitinga Vyriausybei. Kita vertus, šios Vyriausybės įstaigos *paskirtis specialioji*: jos funkcija – spręsti viešojo administravimo konfliktus. Tai išplaukia iš AGKĮ nuostatos *Skundams (prašymams) dėl priimtų individualių administracinių aktų ar valstybės tarnautojų veiksmų (neveikimo) viešojo administravimo srityje ikiteismine tvarka nagrinėti steigiamos apskričių administracinių ginčų komisijos ir Vyriausioji administracinių ginčų komisija* (2 straipsnio 2 dalis). Skirtingai nei, tarkim, Vyriausybės įstaiga Statistikos departamentas, įgaliotas priimti administracinio reglamentavimo aktus ir pagal struktūrą esantis tarsi „mažesnė ministerija“, minėtoji ginčų komisija yra centrinės viešosios administracijos (taip pat ir jos „kolegų“ Vyriausybės įstaigų) ir asmenų nesutarimų *arbitras*, taigi iš esmės besiskiriantis nuo įprastų viešojo administravimo institucijų teisės subjektas (tą patį galima pasakyti ir apie Vyriausybės įstaigą Mokestinių ginčų komisiją).

[652] Pavyzdžiui, Viešųjų pirkimų tarnybos sprendimai ginčijami administraciniame teisme.

[653] Antai VAGK 2003 m. vasario 10 d. sprendimas dėl pareiškėjo A. B. skundo ginčijant VRM atsisakymą suteikti informaciją buvo skundžiamas Vilniaus apygardos administraciniam teismui, o šio 2003 m. balandžio 25 d. sprendimas dėl to – Lietuvos vyriausiajam administraciniam teismui (a. b. Nr. A$^{\text{K}}$-559-2003 // ATP (4), p. 381–387).

10.3.5. Apskrities lygmens valdymo aktų kontrolė ir ginčijimas

10.3.5.1. Ikiteisminė ir teismų atliekama apskrities valdymo aktų kontrolė

Pirmiausia pabrėžtina, kad teisėtumo ir teisingumo požiūriu abejotini apskrities administravimo subjektų valdymo aktai galėtų būti panaikinami jų pačių valia. Tiesa, Apskrities valdymo įstatymas šios galimybės neįtvirtina[654]. Tačiau, pavyzdžiui, Žemės reformos įstatyme yra nustatyta, kad jei sprendimai dėl nuosavybės teisių į žemę atkūrimo ar žemės įsigijimo priimti pažeidžiant įstatymų nustatytą tvarką ir jei dėl to nekyla ginčų, šiuos sprendimus patikslina apskrities viršininkas (18 straipsnio 3 dalis)[655].

Paminėtina, kad teisę panaikinti apskrities viršininko sprendimus tam tikru laikotarpiu turėjo ir Vyriausybė, nes įstatyme buvo nustatyta, kad ji turi teisę panaikinti apskrities valdytojo įsakymus ir kitus teisės aktus, jeigu jie neatitinka Lietuvos Respublikos Konstitucijos, įstatymų, kitų Seimo priimtų teisės aktų, Respublikos Prezidento dekretų ir Vyriausybės nutarimų[656]. Vėliau šios Vyriausybės prerogatyvos atsisakyta įtvirtinant blanketinę normą, kad apskrities viršininko įsakymai ir kiti teisės aktai gali būti naikinami įstatymų nustatyta tvarka[657]. Galima manyti, kad tokį įstatymų kūrėjo valios pokytį pirmiausia lėmė Lietuvos administracinių teismų ir administracinių ginčų komisijų institutų sukūrimas.

Apskrities administracijos sprendimų ginčijimas administracinių ginčų komisijose ir teisme. Ikiteisminę valdymo aktų kontrolę įkūnijančios apskričių administracinių ginčų komisijos, minėta (II.10.2), realiai ėmė veikti 2004 metų pavasarį, pirmiausia Vilniaus ir Kauno apskrityse. Joms priskirta tirti skundus (prašymus) dėl vadinamųjų *teritorinių* valstybinio administravimo subjektų, t. y. dėl *apskrityje esančių valstybės institucijų, įstaigų, tarny-*

[654] Tai galima vertinti kaip įstatymo spragą, palyginti, pavyzdžiui, su Vietos savivaldos įstatymo 11 straipsnio 2 dalies reguliavimu apie savivaldybės viešojo administravimo subjektų priimtų norminių aktų savarankišką panaikinimą (Valstybės žinios, 1994, Nr. 55-1049, nauja red.: Valstybės žinios, 2000, Nr. 91-2832). Dėl to būtų tikslinga atitinkamomis normomis papildyti Apskrities valdymo įstatymą ir Vyriausybės patvirtintus tipinius apskrities viršininko administracijos nuostatus. Šiuo metu pastebima besiformuojanti tokia apskrityje priimtų teisės aktų panaikinimo praktika, kai naujai paskirtas apskrities vadovas inicijuoja teisminę buvusio apskrities viršininko aktų peržiūrą (žr., pavyzdžiui: „Respublika“, 2006 11 08).

[655] Esant ginčui dėl apskrities institucijų sprendimų minėtais klausimais, šiuos sprendimus priėmusios ar juos kontroliuojančios institucijos privalo inicijuoti tokių sprendimų panaikinimą teismine tvarka (žr. LVAT sprendimą a. b. Nr. A^7-585/2005 // ATP (8), p. 223).

[656] Apskrities valdymo įstatymo (1994 m. gruodžio 15 d. redakcija) 18 straipsnio 3 dalis (Valstybės žinios, 1994, Nr. 101-2015).

[657] Apskrities valdymo įstatymo 5, 10, 12, 13, 16, 17, 19, 20 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymo (Valstybės žinios, 2000, Nr. 92-2886) 8 straipsnis.

bų bei jų valstybės tarnautojų <...> priimtų individualių administracinių aktų ir veiksmų teisėtumo, taip pat dėl šių subjektų atsisakymo ar vilkinimo atlikti jų kompetencijai priskirtus veiksmus teisėtumo ir pagrįstumo (AGKĮ 5 straipsnio 2 dalis). Taigi minėta įstatyminė norma apskrities AGK kompetenciją sieja su *teritoriniais* valstybinio administravimo subjektais, tačiau išsamiau nepaaiškina šios sąvokos, paminėdama tik *apskrityje esančias* valstybės institucijas. Žinant, kad apskrities teritorijoje veikia ne tik Vyriausybės paskirti apskričių viršininkai, jų pavaduotojai ir apskrities vadovo administracija, bet ir centrinėms valstybės valdymo institucijoms – ministerijoms bei kitoms Vyriausybės įstaigoms – pavaldžios valdymo įstaigos ir organizacijos (AVĮ 15 straipsnio 1 dalis), galima teigti, kad ir pastarųjų subjektų viešąją veiklą apima apskrities administracinių ginčų komisijos jurisdikcija[658]. Beje, apskrityje esančių valstybės valdymo subjektų administraciniai sprendimai kvestionuojami ir kitais būdais, nes pagal galiojantį įstatyminį reguliavimą: a) apskrities viršininkas praneša atitinkamai Lietuvos Respublikos Seimui ar Vyriausybei apie valstybės valdymo padalinių apskrityje veiklą ir sprendimus, jei jie neatitinka Lietuvos Respublikos įstatymų, Vyriausybės nutarimų arba pažeidžia piliečių ar organizacijų teises; b) jei ginčijamo sprendimo nepanaikina ar nepakeičia jį priėmęs valstybės valdymo institucijos padalinys ar aukštesnioji valstybės valdymo institucija, galutinį sprendimą priima Vyriausybė (AVĮ 16 straipsnio 3 dalis).

Suprantama, apskričių administracinių ginčų komisijose sprendžiami tik dėl valdymo santykių kylantys asmenų ir teritorinių valstybės valdymo subjektų konfliktai (apie valdymo ir civilinių ginčų atribojimą žr. knygos I.4.1.7.5 skirsnyje)[659]. Galimybę dar iki teismo išspręsti valdymo ginčą saisto imperatyvi nuostata, pagal kurią skundas ar prašymas apskrities administracinių ginčų komisijai paduodamas tik „jeigu įstatymai nenustato kitaip“ (ABTĮ 27 straipsnio 2 dalis). Vadinasi, teisės nustatytais atvejais apskrities viešosios administracijos priimti valdymo aktai ginčijami *tik teisme* pagal viešojo ar vidaus administravimo subjekto, kurio teisės aktai ar veiksmai (neveikimas) skundžiami, buveinę (ABTĮ 35 straipsnis).

Apygardos administracinis teismas yra pirmoji instancija nagrinėti šioms byloms: 1) dėl apskrityje priimtų norminių valdymo aktų teisėtumo; 2) pagal savivaldybių tarybų pareiškimus dėl jų teisių pažeidimo, kai atsa-

---

[658] Antai Vilniaus apskrities administracinių ginčų komisija nagrinėjo skundą dėl to, kad Labanoro regioninio parko direkcija atsisakė išduoti projektavimo sąlygas.

[659] Pastebėtina, kad jei ginčą dėl apskrities administravimo subjekto veiklos pagal įstatymo nustatytą reguliavimą yra sprendusi kita ikiteisminė ginčo institucija, pavyzdžiui, Nacionalinė žemės tarnyba, šios institucijos sprendimas gali būti skundžiamas tik teismui, bet ne VAGK, taigi čia taikomas principas, kad minėta komisija savo iniciatyva nesprendžia ginčų dėl kitų ikiteisminio ginčų nagrinėjimo ne teismo tvarka institucijų priimtų sprendimų (žr. a. b. Nr. A[illegible] 1827/2005 // ATP (8), p. 242–251).

kovai yra apskrities viešosios administracijos subjektai; 3) dėl turtinės ir moralinės žalos, padarytos fiziniam asmeniui ar organizacijai apskrities institucijų, įstaigų, tarnybų bei jų tarnautojų, einančių tarnybines pareigas, neteisėtais veiksmais ar neveikimu viešojo administravimo srityje, atlyginimo; 4) tarnybinius ginčus, kai viena ginčo šalis yra apskrities lygmens valstybės tarnautojas, turintis viešojo administravimo įgaliojimų (išskyrus įstatymo nustatytus atvejus); 5) pagal skundus dėl nutarimų administracinių teisės pažeidimų bylose, kuriuos priėmė ATPK nustatyti apskrities lygmens valstybės pareigūnai; 6) pagal prašymus užtikrinti apskrities administracinių ginčų komisijos sprendimą (sistemiškai žr. ABTĮ 18 straipsnio 2 dalies nuostatas). Be to, apygardos administracinis teismas pirmąja instancija nagrinėja skundus (prašymus) dėl apskričių administracinių ginčų komisijų priimtų sprendimų (ABTĮ 18 straipsnio 3 dalis[660]).

Suprantama, bet kurio apygardos administracinio teismo sprendimai dėl apskrities valdymo aktų gali būti skundžiami Lietuvos vyriausiajam administraciniam teismui (ABTĮ 20 straipsnio 1 dalies 1 punktas).

Kitos apskrities valdymo ginčus nagrinėjančios institucijos. Seimo kontrolieriams pavesta tirti pareiškėjų skundus dėl pareigūnų piktnaudžiavimo, biurokratizmo ar kitaip pažeidžiamų žmogaus teisių ir laisvių viešojo administravimo srityje (SKĮ 12 straipsnio 1 dalis). Taip pat nustatyta, kad Seimas skiria tris Seimo kontrolierius apskričių viršininkų administracijų bei savivaldybių institucijų ir įstaigų pareigūnų veiklai tirti (SKĮ 7 straipsnio 2 dalis).

Sistemiškai vertinant ir lyginant *biurokratizmo* apibrėžime nurodomus *nepagrįsto atsisakymo spręsti klausimus, vilkinimo priimti sprendimus* (SKĮ 2 straipsnio 1 dalis) požymius su apskrities administracinių ginčų komisijos teise priimti nagrinėti skundus dėl apskrities administravimo subjektų *atsisakymo ar vilkinimo atlikti jų kompetencijai priskirtus veiksmus teisėtumo ir pagrįstumo* (AGKĮ 5 straipsnio 2 dalis), matyti, kad šių valstybinių institucijų kompetencija persipina. Todėl galima klausti, ar Seimo kontrolieriaus galimas atsisakymas nagrinėti skundą ir pareiškėjo pasiuntimas kreiptis į apskrities administracinių ginčų komisiją teisės požiūriu būtų pagrįstas? Ko gero, ne. Tokią išvadą perša Seimo kontrolierių įstatymo norma, pagal kurią Seimo kontrolieriaus nurodymas, į kokią instituciją ar įstaigą galėtų kreiptis pareiškėjas, siejamas su tais atvejais, kai skundas *apskritai nepriskirtas* Seimo kontrolierių kompetencijai (SKĮ 17 straipsnio 2 dalis). Tai turėtų reikšti, kad dėl biurokratizmo požymių turinčių apskrities pareigūno veiksmų (neveikimo) asmuo galėtų kreiptis pasirinktinai į Seimo kontrolierių arba į apskrities administracinių ginčų komisiją.

Apskrities viršininko administracijos sprendimai gali būti skundžiami ir kitoms valstybinėms institucijoms pagal tai, kas yra ginčo dalykas. Antai apskrities pareigūno sprendimas skundžiamas Seimo sudarytai Lygių galimybių kontrolieriaus tarnybai, jei asmuo mano, kad šiuo sprendimu jis yra diskriminuojamas dėl lyties[661]. Tai pasakytina apie apskrityje esančias valstybės valdymo institucijoms pavaldžias valdymo įstaigas ir organizacijas. Tarkim, teritorinio Valstybinės mokesčių inspekcijos padalinio (pareigūno) sprendimas skundžiamas šiai inspekcijai, o jei pastarosios sprendimas pareiškėjo netenkina – Mokestinių ginčų komisijai.

10.3.5.2. Apskrities valdymo aktų išankstinės kontrolės problema

Pozityviojoje teisėje įtvirtinta galiojančių ir taikomų apskrities administracijos aktų ginčijimo galimybė yra tik viena medalio pusė. Viešųjų interesų apsaugos požiūriu ne mažiau svarbi yra apskrities viršininko ir jo administracijos pareigūnų teisės aktų *projektų* kontrolės sistema.

Apskrities administracija – Lietuvos teisės subjektas, kurio galioje spręsti daugelį su viešaisiais interesais ir poreikiais susijusių klausimų. Priedermę paisyti privačių ir viešųjų interesų darnos apskrities viršininko administracija įgyvendina įvairiais aspektais, iš kurių du pagrindiniai būtų minėtų interesų konflikto vengimas valstybinės tarnybos santykiuose ir viešųjų interesų prioriteto prieš privačius interesus principas.

Apie viešųjų ir privačių interesų konfliktus apskričių lygmens valstybinėje tarnyboje visuomenė buvo informuota daug kartų, ypač dėl abejotino sprendimų įforminant nuosavybės teisę į žemės sklypus apskričių valstybės tarnautojų giminėms teisėtumo[662]. Galima pateikti pavyzdį, kai apskrities administracijos sprendimai buvo ginčijami kaip galimai pažeidžiantys bendresnio pobūdžio viešąjį interesą.

Antai 2000 m. vienos Rokiškio rajono įmonės vadovui ir savivaldybės tarybos nariui B. T. Panevėžio apskrities administracijos sprendimu (po to – Rokiškio rajono savivaldybės tarybos atitinkamu sprendimu) buvo suteikta teisė pakeisti miško žemės naudojimo paskirtį Sartų regioniniame parke. Pažeidžiant galiojančius įstatymus žemės sklypas buvo padalytas ir jame vykdomos statybos, aplinkosaugos institucijų pripažintos neteisėtomis. Nepaisant to, statiniai ir kiti objektai (pavyzdžiui, masyvus lieptas į Sartų ežerą) buvo įrengti. 2006 m. žiniasklaida susidomėjo minėto žemės sklypo

---

[661] Žr. Lygių galimybių įstatymo V skyriaus nuostatas, reglamentuojančias šio pobūdžio skundų priėmimą ir tyrimą (Valstybės žinios, 2003, Nr. 114-5115).

[662] Žr., pavyzdžiui, „Lietuvos ryto", „Respublikos" ir „Kauno dienos" dienraščių 2003 10 24, 2006 06 22, 2005 09 26 publikacijas.

skyrimo teisėtumu ir galimybe teisme ginčyti Panevėžio apskrities administracijos sprendimus, o jei žemės skyrimo pažeidimai būtų nustatyti, teisme spręsti ir B. T. sodybos statinių nugriovimo klausimą[663].

Taigi prireikė daugiau nei penkerių metų, kol viešąjį visuomenės poreikį buvo imta ginti pasitelkiant valstybės teisminę valdžią, kuri visais atvejais yra galutinė privačių ir viešųjų interesų galimų konfliktų ir juos sukeliančių viešosios administracijos sprendimų vertintoja[664].

Tačiau galima svarstyti ir kitaip. Jei, tarkim, apskrities viršininko ir jo administracijos pareigūnų valdymo aktai būtų veiksmingai tikrinami dar jų rengimo metu (projektai), administracinės justicijos pastangų, ko gero, daugeliu atvejų iš viso neprireiktų. Tačiau, minėta (II.8.1.5), Lietuvos pozityvioji teisė neįtvirtina nuostatos skelbti su visuomenės viešaisiais poreikiais susijusių individualių administracinių sprendimų projektus.

10.3.6. Savivaldybių administravimo subjektų teisės aktų kontrolė ir ginčijimas

10.3.6.1. Vyriausybės atstovo institutas ir savivaldybių veiklos administracinė priežiūra

Vyriausybės atstovo instituto paskirtį konstituciškai įtvirtina nuostata *Ar savivaldybės laikosi Konstitucijos ir įstatymų, ar vykdo Vyriausybės sprendimus, prižiūri Vyriausybės skiriami atstovai* (K 123 straipsnio 2 dalis). 1993 metais sukurtas[665], bandytas revizuoti Seimo įstatymu[666] Vyriausybės atstovo institutas į Lietuvos teisinę sistemą grąžintas Konstitucinio Teismo pastangomis[667].

Vyriausybės atstovo priežiūros funkciją nurodo Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymu šiam valstybės pareigūnui suteikti įgaliojimai (4 straipsnis), įgaliojimų įgyvendinimo tvarka (5 straipsnis) bei teisės

---

[663] LTV laidos „Panorama" informacija (2006 10 31).

[664] Pastebėtina, kad nuo apskrities administracijos sprendimų priėmimo iki jų ginčijimo praėjus daugiau laiko sustiprėja privačius interesus tenkinančio asmens įsitikinimas viešosios administracijos sprendimų teisėtumu ir netgi ciniškas žiniasklaidos susidomėjimo šiais sprendimais vertinimas kaip „knaisiojimosi po lavonus", kaip pasakė žemės sklypą prie Sartų ežero ginčytinai įsigijęs pilietis B. T. minėtos LTV „Panoramos" laidos rengėjams.

[665] Priėmus Vyriausybės atstovo įstatymą (Valstybės žinios, 1993, Nr. 28-639) pagal Konstitucijos 123 straipsnio 3 dalies normą įstatymu nustatyti Vyriausybės atstovo įgaliojimus ir jų vykdymo tvarką.

[666] Seimas 1996 m. gruodžio 12 d. įstatymu (Valstybės žinios, 1996, Nr. 126-2938) savivaldybių veiklos administracinę priežiūrą buvo perdavęs tuometiniams apskričių valdytojams.

[667] KT 1998 02 18 nutarimo konstatuojamojoje dalyje pateikė išvadą, kad „savivaldybių veiklos administracinės priežiūros savarankiško konstitucinio instituto suliejimas su kitu institutu, <...> tiesioginis inkorporavimas į vietinį valdymą neatitinka Konstitucijos" (KTNiS, 1998 (10), p. 20–48).

(6 straipsnis). Atsižvelgiant į jų įvairovę ir minėto teisės akto kaitaliojimą „naujomis įstatymo redakcijomis“[668], Vyriausybės atstovo vykdomos savivaldybių priežiūros veiksmus galima grupuoti į: a) kontrolės įgaliojimus; b) reagavimo aktus.

a) *Vyriausybės atstovo kontrolės funkcija.* Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymu nustatyti Vyriausybės atstovo įgaliojimai leidžia skirti šias minėto pareigūno atliekamos kontrolės formas: 1) bendrąją kontrolę; 2) teisės aktų kontrolę ginant viešąjį interesą; 3) išankstinę priežiūrą. *Bendrosios kontrolės* terminas gali būti vartojamas įvardijant bendrąjį konstitucinį įgaliojimą Vyriausybės atstovui prižiūrėti, ar savivaldybės laikosi Konstitucijos ir įstatymų, ar vykdo Vyriausybės sprendimus[669], kitaip tariant, tikrinti, ar priimti savivaldybėje norminiai aktai atitinka aukštesnės pakopos teisės aktus. Vadinasi, Vyriausybės atstovas, remdamasis Konstitucijos viršenybės, įstatymų viršenybės, taip pat savivaldybės aktų atitikties Vyriausybės nutarimams imperatyvais[670], daro išvadą dėl vieno ar kito savivaldybėje priimto valdymo akto teisėtumo ir į pažeidimus reaguoja SAPĮ nustatytais būdais (žr. toliau)[671].

Viešojo intereso gynimas. Tai šiais laikais Vyriausybės atstovui tenkanti funkcija, atitinkanti akivaizdžia tapusią Lietuvos teisės tendenciją ginti ne

---

[668] Per 2002–2004 metus Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymas iš esmės taisytas, t. y. du kartus išdėstytas *nauja redakcija* (žr. Valstybės žinios, 2002, Nr. 127-5748; Valstybės žinios, 2004, Nr. 98-3626).

[669] Pastebėtina, kad Konstitucijos 123 straipsnio 2 dalies normos dalis, įpareigojanti prižiūrėti, „ar vykdomi Vyriausybės sprendimai“, neturi būti aiškinama siaurai tik kaip vykdomosios valdžios hierarcho Vyriausybės *in corpore* priimtų nutarimų vykdymo kontrolė: Vyriausybės atstovas yra teisiškai įpareigotas tikrinti ir tai, ar savivaldybių administravimo subjektų teisės aktai neprieštarauja „ir kitų su įstatymų įgyvendinimu susijusių centrinių valstybinio administravimo subjektų priimtiems teisės aktams“ (SAPĮ 4 straipsnio 1 dalies 1 punktas), taigi savivaldybių institucijų ir pareigūnų sprendimai turi derėti su ministrų, Vyriausybės įstaigų vadovų priimamais teisės aktais.

[670] Tai paaiškina, kodėl Vyriausybės atstovu gali būti skiriamas asmuo, turintis aukštąjį universitetinį *teisinį* išsilavinimą. Kita vertus, diskutuotina įstatymų kūrėjo įteisinta alternatyva, leidžianti Vyriausybės atstovu skirti asmenis be aukštojo teisinio išsilavinimo, pasikliaujant jų „viešojo administravimo išsilavinimu ir patirtimi“ (SAPĮ 3 straipsnio 3 dalis).

[671] Galima diskutuoti, ar įstatymų kūrėjas nustato ne per siaurą Vyriausybės atstovo instituto paskirtį (žr. SAPĮ 4 straipsnio 1 dalies 1 punkto normą) numatydamas šio valstybės pareigūno įgaliojimą tikrinti, ar savivaldybių kolegialių ir nekolegialių administravimo subjektų teisės aktai (ne tik norminiai, bet ir individualūs – *aut.*) neprieštarauja *įstatymams, Vyriausybės nutarimams ir kitiems su įstatymų įgyvendinimu susijusiems centrinių valstybinio administravimo subjektų priimtiems teisės aktams* (pažymėta – *aut.*), taigi čia neminima teisė (ir pareiga) savivaldybių teisės aktus bei jų projektus tikrinti pagal jų atitiktį bendriesiems teisės principams (plg. su Seimo kontrolierių įstatymo (2004 m. lapkričio 4 d. redakcija) 4 straipsnio 1 dalies 4 punkto normoje įtvirtinta Seimo kontrolieriaus priederme *vadovautis* <...> *teisės principais* (t. y. ne tik Konstitucijos ir įstatymų viršenybe, bet ir kitais – teisingumo, protingumo kriterijais – *aut.*)).

tik asmens subjektines teises, bet ir viešąjį interesą[672]. Šiuo atveju Vyriausybės atstovo pareiga būtų stebėti, ar savivaldybės teisės aktai nesikerta su teisėtais visuomenės interesais ir poreikiais.

Išankstinės priežiūros funkcija Vyriausybės atstovui tenka kaip įgaliojimas kontroliuoti savivaldybės kolegialių administravimo subjektų rengiamų teisės aktų projektus (SAPĮ 4 straipsnio 2 dalis). Tai logiškas įstatymų kūrėjo sprendimas, nes *preventyviai* reaguoti, t. y. užkirsti kelią galimam neteisėtam valdymo aktui, yra racionaliau, nei taisyti jau priimto ir vykdomo administracinio teisės akto neigiamus socialinius padarinius.

b) *Vyriausybės atstovo „reagavimo aktai"*. Pradėkime nuo išankstinės priežiūros funkcijos. Vyriausybės atstovas tikrina savivaldybėje rengiamų teisės aktų projektus ir turi teisę dalyvauti savivaldybės kolegialių administravimo subjektų posėdžiuose, o kai yra pagrindas, praneša savivaldybės tarybos nariams, kad svarstomi projektai neatitinka įstatymų ar Vyriausybės sprendimų (SAPĮ 5 straipsnio 3 dalies 1 ir 2 punktai). Tokiu būdu savivaldybės tarybos nariai tarsi įspėjami apie galimą būsimų sprendimų priešingumą teisei ir paskatinami jo išvengti. Pastebėtina, kad įstatymų kūrėjas minėtą Vyriausybės atstovo kreipimąsi sieja vien su būsimų savivaldybės sprendimų atitiktimi pozityviosios teisės aktams ir nemini bendrųjų teisės principų. Taip pat savivaldybių administracinės priežiūros įstatymas nenurodo, raštu ar žodine forma savivaldybės tarybos nariai turi būti informuojami apie galimą neteisėtą valdymo aktą ir kokiais tolesniais veiksmais jie turėtų reaguoti į šį Vyriausybės atstovo pranešimą.

Jei teisėtumo požiūriu ginčytinas savivaldybės teisės aktas jau priimtas, įstatymo nustatytos Vyriausybės atstovo prerogatyvos leidžia jam siūlyti savivaldybės administravimo subjektui panaikinti ar pakeisti tokį aktą ir kreiptis į teismą, jei atsisakoma tai padaryti. Vyriausybės atstovas į teismą kreipiasi ir tada, kai savivaldybės vardu yra sudarytas sandoris, pažeidžiantis viešąjį interesą, arba yra kitų įstatymų numatytų sandorio negaliojimo pagrindų (SAPĮ 4 straipsnio 1 dalies 3, 4 punktai, 3 dalis[673]). Kreipimasis į teismą galimas ir tais atvejais, kai savivaldybės administravimo subjektai nepaiso Vyriausybės atstovo reikalavimo, kad būtų laikomasi Konstitucijos ir būtų įgyvendinami įstatymai, o Vyriausybės sprendimai įvykdyti (SAPĮ 4 straipsnio 1 dalies 4 punktas), t. y. reaguojama į neveikimą – šiems sub-

---

672 Žr., pavyzdžiui, CPK 49 straipsnio 1 dalies, ProkĮ 2 straipsnio 2 dalies 7 punkto normas, nustatančias, kad prokuratūra *gina viešąjį interesą*, taip pat KT jurisprudencinę „viešojo intereso" sampratos interpretaciją (pavyzdžiui, 1997 05 06 nut. // KTNiS, 1997 (8), p. 85–97).

673 Savivaldybės viešojo administravimo institucijai ar pareigūnui siūloma pakeisti ar iš viso panaikinti priimtą norminį teisės aktą tuo atveju, kai šio neteisėtumas yra akivaizdus. Jei Vyriausybės atstovas nėra tikras dėl savivaldybės norminio administracinio akto teisėtumo, jis gali kreiptis į administracinį teismą su abstrakčiu pareiškimu ABTĮ 110 straipsnio nustatyta tvarka (SAPĮ 4 straipsnio 4 dalis).

jektams tenkančios konstitucinės pareigos laikytis Konstitucijos ir įstatymų, vykdyti Vyriausybės sprendimus (K 123 straipsnio 3 dalis) ignoravimą.

Išskirtini Vyriausybės atstovo *potvarkiai*, sustabdantys savivaldybės teisės akto, kuriuo remiantis gali būti sudarytas „neteisėtas ir pažeidžiantis viešąjį interesą sandoris", vykdymą (SAPĮ 5 straipsnio 4 dalis). Taigi galiojanti teisė nustato palyginti daug rūšių Vyriausybės atstovo administracinio reagavimo dokumentų, tituluojamų potvarkiais, teikimais, rašytiniais reikalavimais ar ieškiniais teismui. Be to, pagal SAPĮ 6 straipsnio nuostatas šio valstybės pareigūno teisės apibrėžiamos ir terminais *reikalauti* (pavyzdžiui, savivaldybėje priimtų teisės aktų kopijų), *kreiptis* (dėl savivaldybės administravimo subjektų informacijos apie jų veiklą įgyvendinant įstatymus ir vykdant Vyriausybės sprendimus)[674].

Vyriausybės atstovui tenkančius įgaliojimus padeda įgyvendinti Vyriausybės atstovo tarnyba, veikianti pagal Vyriausybės patvirtintus veiklos nuostatus (SAPĮ 11 straipsnis)[675].

Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymas nereglamentuoja Vyriausybės atstovo ir savivaldybių bendruomenių santykių. Antai galima svarstyti, ar gyventojai per bendruomenės atstovus galėtų inicijuoti Vyriausybės atstovo veiksmus dėl savivaldybėse rengiamų sprendimų, neati-

[674] Papildomai galima nurodyti, kad ankstesnės redakcijos Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymas (pavyzdžiui, 1998 m. gegužės 14 d.) Vyriausybės atstovui nustatė įpareigojimą apie Vyriausybės sprendimo nevykdymą pranešti Vyriausybei, o tai, remiantis specialiai nustatytu reglamentavimu, galėtų tapti laikinu tiesioginiu savivaldybės valdymu (žr. Laikino tiesioginio valdymo savivaldybės teritorijoje įstatymą // Valstybės žinios, 1995, Nr. 31-701, nauja red.: Valstybės žinios, 2003, Nr. 57-2532). Nors dabartinis SAPĮ nustatytas reguliavimas savivaldybes prižiūrintį Vyriausybės atstovą labiau orientuoja remtis teismais, tačiau kartojantis Konstitucijos ir įstatymų ignoravimo atvejams šis pareigūnas, kaip ir anksčiau, turi apie tai informuoti Vyriausybę ir jos vadovą. Antraip būtų sunku įgyvendinti konstitucinį laikinojo tiesioginio valdymo savivaldybės teritorijoje institutą (K 123 straipsnio 4 dalis). Pabrėžtina, kad jei kurios nors savivaldybės teritorijoje Seimas įstatymu įvestų laikinąjį tiesioginį valdymą, tai jį įkūnijantis specialus valstybės pareigūnas – Vyriausybės įgaliotinis – savarankiškai negalėtų remtis teismais siekdamas „valyti" savivaldybę nuo neteisėtų ir nepagrįstų ją administravusių subjektų sprendimų: tam jis turėtų pasitelkti Vyriausybės atstovą, toliau atliekantį atitinkamas funkcijas (tarp jų ir kreipimosi į teismą) net ir esant savivaldybės laikinam tiesioginiam valdymui (žr. SAPĮ 4 straipsnio 5 dalies normą).

[675] Šios tarnybos valstybės tarnautojai, Vyriausybės atstovui pavedus, atlieka ne tik techninį darbą, pavyzdžiui, reikalauja iš savivaldybės administravimo subjektų informacijos apie jų veiklą įgyvendinant įstatymus ir vykdant Vyriausybės sprendimus (SAPĮ 6 straipsnio 1 dalies 3 punktas), bet ir teisinio išprusimo reikalaujančias funkcijas – praneša savivaldybės tarybos nariams, kad svarstomi projektai neatitinka įstatymų ar Vyriausybės sprendimų (SAPĮ 6 straipsnio 2 dalis). Šiuo atžvilgiu diskutuotina tai, kad Vyriausybės tvirtinamuose minėtos tarnybos nuostatuose nėra reikalavimo bent kai kuriems jos tarnautojams turėti aukštąjį teisinį išsilavinimą.

tinkančių bendruomenės narių viešųjų interesų[676]. Manytina, kad toks bendravimas nėra neįmanomas, bet galiojantis reguliavimas tai palieka Vyriausybės atstovo diskrecijai, kuri galėtų būti palanki nebent dėl šio valstybės pareigūno jautrumo savivaldybių bendruomenių objektyviems poreikiams.

Antai 2007 m. pradžioje Vyriausiasis administracinis teismas panaikino Vilniaus miesto savivaldybės patvirtintą detalųjį statybos planą, kurį įgyvendinus Žirmūnų g. gyventojai būtų netekę vaikų žaidimų aikštelės, nes toje vietoje statybos bendrovė ketino pastatyti daugiaaukštį gyvenamąjį namą. Šiuo atveju galima manyti, kad arba Vyriausybės atstovas ir jo tarnyba iš viso nematė tokio savivaldybės sprendimo projekto, arba jame neįžvelgė statybos bendrovės verslo intereso ir gyventojų viešųjų poreikių galimos sankirtos.

Savivaldybių veiklos teisėtumą įstatymai priskiria tirti ne tik Vyriausybės atstovui, bet ir kitiems viešojo administravimo subjektams pagal tam tikras socialinių santykių sritis.

Kaip neatitinkantis Konkurencijos įstatymo buvo ginčijamas Palangos miesto savivaldybės tarybos sprendimas. Į Klaipėdos apygardos administracinį teismą kreipėsi Vyriausybės atstovo Klaipėdos apskrityje institucija. Apeliacinėje ginčo byloje LVAT išaiškino, kad „Vyriausybės atstovo teisinė padėtis kompetencijos požiūriu, atliekant Konkurencijos įstatymo laikymosi kontrolės savivaldybės institucijų lygmeniu funkcijas, yra ribojama ir leidžiama tiek, kiek jos neperduota specialiai Konkurencijos įstatymo kontrolę atliekančiam viešojo administravimo subjektui", ir kad „Vyriausybės atstovo įgalinimai baigiasi pranešimu apie galimą pažeidimą Konkurencijos tarybai". Taigi LVAT užpildė teisinio reglamentavimo spragą atskirdamas *bendrąją* ir *specialiąją* savivaldybių veiklos teisėtumo kontrolę, prioritetą suteikdamas pastarajai, ir suformulavo bendradarbiavimo doktriną[677].

10.3.6.2. Savivaldybės aktų ikiteisminis ginčijimas

Įstatymai numato dvi savivaldybėse priimamų administracinių sprendimų ikiteisminio ginčijimo institucines formas – Seimo kontrolierių įstaigą ir administracinių ginčų komisijas.

Seimo kontrolieriai, kuriems pagal funkcijų pasidalijimą priskirta tirti teritorinės viešosios administracijos pareigūnų veiklą (SKĮ 7 straipsnio 2 dalis), nagrinėja skundus ir priima sprendimus dėl savivaldybių pareigū-

---

[676] Galima nurodyti, pavyzdžiui, gyventojų konfliktą su Vilniaus miesto savivaldybe dėl statybų Žvėryno gyvenamajame rajone (žr.: „Lietuvos rytas", 2005 09 14).

[677] A. b. Nr. A^7-1061/2005 // ATP (8), p. 105–121.

nų piktnaudžiavimo ir biurokratizmo ar kitaip viešojo administravimo srityje pažeidžiamų žmogaus teisių ir laisvių (SKĮ 12 straipsnio 1 dalis).

Antai Seimo kontrolierių įstaigoje buvo išspręstas Vilniaus miesto Pilies g. prekiautojų asociacijos narių ir miesto savivaldybės administracijos ginčas dėl nepratęstų prekybos leidimų. Seimo kontrolierė nustatė, kad uždrausti prekiauti ginčijamoje minėtos gatvės vietoje savivaldybės administracija neturėjo teisės, nes tai nėra privati teritorija, priešingai nei teigė miesto savivaldybės pareigūnai. Tiesa, kaip jau minėta (II.10.2), Seimo kontrolierių nutarimai ginčijamais klausimais viešosios administracijos subjektams yra rekomendacinio pobūdžio, vadinasi, rekomendacijos neįvykdžius savivaldybės administracijos ir prekeivių ginčas dėl leidimų pratęsimo galėtų būti sprendžiamas apygardos administraciniame teisme[678].

Skundus dėl savivaldybių viešojo administravimo pareigūnų individualių administracinių aktų ir veiksmų ar neveikimo teisėtumo bei pagrįstumo tiria apskričių administracinių ginčų komisijos (išskyrus individualius ginčus, įstatymo priskirtus administraciniams teismams[679]), nors siekiant taupyti savivaldybės gyventojų laiką ir lėšas tai turėtų atlikti analogiškos savivaldybių ginčų institucijos, kurių sudarymo įstatyminė galimybė (AGKĮ 2 straipsnio 1 dalis), deja, kol kas nėra įgyvendinta (žr. knygos II.10.2 skyrių).

10.3.6.3. Savivaldybės aktų ginčijimas administraciniuose teismuose

Norminių administracinių aktų ginčai. Įstatymu Vyriausybės atstovui suteikti įgaliojimai suponuoja savivaldybės viešojo administravimo subjektų pareigą spręsti dėl ginčijamų valdymo aktų. Vietos savivaldos įstatymas nustato, kad savivaldybės taryba priimtus norminius teisės aktus gali sustabdyti, pakeisti ar panaikinti. Tokius sprendimus dėl savo norminių teisės aktų gali priimti ir kiti savivaldybės viešojo administravimo subjektai[680], be to, šiuos teisės aktus pagal kompetenciją gali sustabdyti ar panaikinti savivaldybės taryba (11 straipsnis). Jeigu per nustatytą terminą nurodytieji subjektai to nepadaro arba priima naujus Konstitucijos ir įstatymų neatitinkančius teisės aktus, Vyriausybės atstovas šių aktų teisėtumą skundžia atitinkamam apy-

[678] Išsamiau apie šį prekiautojų asociacijos ir savivaldybės ginčą žr.: „Lietuvos rytas", 2006 10 20; 2006 11 21.

[679] Pabrėžtina tendencija vis daugiau ginčų priskirti spręsti būtent administraciniams teismams (žr., pavyzdžiui, Teritorijų planavimo įstatymo 2004 m. sausio 15 d. pakeitimus ir LVAT 2005 01 20 nut. a. b. Nr. AS5-16/2005).

[680] Antai Vilniaus miesto savivaldybės administracijos direktorius remdamasis Vyriausybės atstovo Vilniaus apskrityje teikimu pripažino netekusiu galios 2006 m. liepos 1 d. įsakymą Nr. 30-1262 „Dėl Paramos socialinės infrastruktūros plėtrai tvarkos tvirtinimo".

gardos administraciniam teismui, šiuo būdu įgyvendindamas ABTĮ 110 straipsnio 2 dalies normoje įtvirtintą teisinį įgaliojimą[681].

Piliečiai, kiti savivaldybės gyventojai ar ūkio subjektai neturi įstatyminės teisės savarankiškai ginčyti savivaldybėse priimtus norminius teisės aktus, t. y. individualiai ar bendruomenės vardu kreiptis tiesiogiai dėl jų teisėtumo patikrinimo administraciniame teisme. Tiesa, egzistuoja toks šių aktų teisminės peržiūros būdas, kai bendrosios kompetencijos ar administraciniame teisme nagrinėjant individualų ginčą dėl subjektinių teisių ar įstatymu saugomų interesų pažeidimo asmuo suabejoja šioje byloje taikomo savivaldybės norminio administracinio akto teisėtumu (žr. ABTĮ 111 straipsnį). Tokiu atveju suinteresuoto asmens iniciatyva teismas sustabdo individualios bylos nagrinėjimą, prašo atitinkamą administracinį teismą išspręsti ginčijamo akto teisėtumo klausimą, o tai atlikus atnaujina individualios bylos nagrinėjimą ir išsprendžia bylą (ABTĮ 111 straipsnio 4 dalis), priklausomai nuo to, ar ginčijamas savivaldybės norminis aktas (ar jo dalis) administracinio teismo buvo pripažintas prieštaraujančiu įstatymui ar Vyriausybės norminiam aktui, ar ne (žr. ABTĮ 115 straipsnį).

Ginčai dėl savivaldybės individualių administracinių sprendimų. Be apskričių administracinių ginčų komisijų, savivaldybėse priimtų individualių administracinių aktų teisėtumą tikrina apygardų administraciniai teismai[682]. Pastebėtina, kad, skirtingai nei ginčijant norminį administracinį savivaldybės aktą, Vyriausybės atstovas nėra šių santykių dalyvis, t. y. individualaus administracinio sprendimo teisėtumas administraciniame teisme patikrinamas asmens, kuriam tas sprendimas aktualus, iniciatyva. Minėtą valstybės pareigūną įstatymų kūrėjas nušalina nuo individualių administracinių ginčų nustatydamas, kad Vyriausybės atstovas nenagrinėja fizinių ir juridinių asmenų skundų dėl savivaldybės administravimo subjektų priimtų individualių teisės aktų (SAPĮ 4 straipsnio 7 dalis)[683]. Galima manyti, kad

---

[681] Pavyzdžiui, Vyriausybės atstovė Klaipėdos apskrityje 2006 m. sausio 13 d. teikimu Nr. (5.1)-TR-2 informavo Klaipėdos miesto savivaldybės tarybą ir merą dėl tarybos 2005 m. lapkričio 24 d. sprendimo Nr. T 2-360 kaip galimai prieštaraujančio aukštesnės galios teisės aktui, tačiau savivaldybės taryba šio teikimo netenkino (žr. Klaipėdos miesto savivaldybės tarybos 2003 m. vasario 23 d. sprendimą Nr. T 2-62). Ginčą išsprendė Klaipėdos apygardos administracinis teismas – 2006 m. kovo 30 d. sprendimu pripažino minėtą savivaldybės tarybos norminį administracinį aktą prieštaraujančiu Alkoholio kontrolės įstatymui ir priimtu viršijant tarybos įgaliojimus.

[682] Ginčų komisijų ir teismų kompetencija šiuo klausimu atribojama įstatymais, nustatančiais privalomą pirminį administracinių bylų nagrinėjimo subjektą (žr. ABTĮ 22 straipsnį).

[683] Galima palyginti, kad pagal galiojusį teisinį reguliavimą Vyriausybės atstovas turėjo teisę „sistemingai nagrinėti gyventojų pareiškimus bei skundus, juos spręsti pagal savo įgaliojimus arba perduoti spręsti kitiems valstybės ar savivaldybės organams ar pareigūnams pagal šių kompetenciją“ (žr. Vyriausybės atstovo įstatymo 2 straipsnio 1 dalies 4 punktą // Valstybės žinios, 1993, Nr. 28-639).

toks Vyriausybės atstovo nušalinimas apskritai nesudaro keblumų asmenims ginantis nuo savivaldybėse priimtų ir galiojančių individualių administracinių sprendimų, nes specialią jų apskundimo tvarką nustato atitinkamą socialinių santykių sritį reglamentuojantys įstatymai (SAPĮ 4 straipsnio 7 dalis).

Reikėtų pabrėžti, kad pastaruoju metu ypač išryškėjo savivaldybių institucijų ir pareigūnų polinkis bendradarbiauti su privataus verslo subjektais. Tai neprieštarauja įstatymams turint omenyje, pavyzdžiui, savivaldybėms priskirtą teritorijų planavimo ir savivaldybės teritorijos bendrojo plano ir detaliųjų planų sprendinių įgyvendinimo funkciją (VSĮ 7 straipsnio 1 dalies 9 punktas), kai reikalingos ir privačios investicijos. Tačiau šių klausimų sprendimai neturi kirstis su įstatymų ginamomis asmenų teisėmis[684], gyventojų bendruomenių viešaisiais poreikiais[685] ir visuomenės interesu išlaikyti natūralią saugomų teritorijų aplinką, kultūros paveldą ir pan.[686] Čia taip pat pastebėtina, kad Vyriausybės atstovas šių santykių atžvilgiu nėra aktyvus. Matyt, taip yra dėl to, kad planavimo dokumentų projektai svarstomi su visuomene (šiuo atveju svarbu, kad apie tai būtų tinkamai iš anksto informuojama ir kad suinteresuoti asmenys šios informacijos neignoruotų, t. y. aktyviai svarstytų), be to, sprendimus dėl teritorijų planavimo dokumentų galima apskųsti. Pavyzdžiui, asmenys, kurie mano, kad patvirtintų teritorijų planavimo dokumentų sprendiniai pažeidžia jų teises ar teisėtus interesus, gali minėtus dokumentus apskųsti valstybinę teritorijų planavimo priežiūrą atliekančioms institucijoms arba teismui[687].

10.3.6.4. Savivaldybės įstaigų, įmonių, organizacijų veiklos ginčijimas

Žinoma (I.5.4.2.3), kad savivaldybių administravimo sferoje veikiančios įstaigos, įmonės, organizacijos skiriamos į dvi grupes: civilines viešąsias paslaugas teikiančius subjektus pagal Viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnio 20 dalies normos apibrėžimą, ir įstaigas, įmones, organizacijas,

---

[684] Pavyzdžiui, užuot grąžinus sovietmečiu nusavintą žemę paveldėtojams Vilniaus mieste 60 hektarų sklypas savivaldybės buvo skirtas įmonių grupei „Rubicon group" (Seimo kontrolierių įstaigos vadovo interviu dienraščiui „Kauno diena", 2005 09 26).

[685] Žr., pavyzdžiui, Vilniaus miesto Žirmūnų g. gyventojų ir savivaldybės ginčą dėl statybų (žr.: „Lietuvos rytas", 2005 06 02) ir jo sprendimą (LVAT 2007 01 19 nut. a. b. Nr. A^3-64-07).

[686] Žr. laikraščių publikacijas apie neteisėtas statybas Kuršių nerijoje, pavyzdžiui: „Lietuvos rytas", 2006 03 16, 2006 02 23; „Respublika", 2005 09 02, 2005 09 13, 2005 11 04; „Lietuvos žinios", 2005 08 29.

[687] Žr. Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymo (Valstybės žinios, 1995, Nr. 107-2391, nauja red.: Valstybės žinios, 2004, Nr. 21-617) 32 straipsnio 3 dalį.

kurioms savivaldybės institucija suteikė viešojo administravimo įgaliojimus[688]. Pirmuoju atveju viešųjų paslaugų teikimas nesiejamas su paslaugų teikėjų valdymo pobūdžio veikla: tai švietimo, medicinos, kultūros, transporto ir kitos įprastinės socialinės ir komunalinės paslaugos. Kitu atveju valdingas veikimas išreikštas administravimo įgaliojimus turinčio subjekto rašytiniais dokumentais ar kitais veiksmais (pavyzdžiui, kontrolės).

Ginčai dėl socialinių viešųjų paslaugų. Įvertinant tai, kad būtent savivaldybė *organizuoja* viešųjų paslaugų teikimą per įregistruotus šių paslaugų teikėjus, *steigia* naujus paslaugų teikėjus, *sudaro viešųjų paslaugų teikimo sutartis* su fiziniais ir juridiniais asmenimis (VSĮ 10 straipsnio 3 dalis), *nustato viešųjų paslaugų teikimo taisykles ir režimą, prižiūri ir kontroliuoja* šių paslaugų teikimą (VAĮ 2 straipsnio 20 dalis), galima teigti, kad pirminė šių konfliktų sprendimo institucija turėtų būti savivaldybės administracija – jos direktorius, struktūrinių ir teritorinių padalinių vadovai, nebent įstatymai nustatytų kitaip. Tokia pareiga arba tiesiogiai nustatoma teisės akte[689], arba logiškai išplaukia iš teisėje įtvirtintos bendresnės normos, pavyzdžiui, Vietos savivaldos įstatymo nuostatos, kad savivaldybės administracijai pavedama *administruoti viešųjų paslaugų teikimą* (29 straipsnio 2 dalies 4 punktas). Tai perša mintį, kad šios administracijos padalinių, t. y. atitinkamos srities viešųjų paslaugų įstaigas ir įmones prižiūrinčių administracijos skyrių veiklos nuostatuose visais atvejais turėtų būti įtvirtinta asmenų prašymų ir skundų nagrinėjimo funkcija[690].

Pastebėtina, kad savivaldybių įstaigų bei įmonių teikiamų socialinių paslaugų ginčai gali būti išsprendžiami ne tik savivaldybėje, bet ir valstybinėse viešojo administravimo institucijose[691].

Savivaldybėse sprendžiami ne tik viešosios paslaugos kokybės ginčai, bet ir konfliktai dėl kitokių savivaldybės žinioje esančių įstaigų veiksmų, nederančių su viešaisiais interesais.

---

[688] Savivaldybės tarybos sprendimais suteikiamos viešojo administravimo teisės savivaldybės įstaigų ir tarnybų vadovams, kitiems valstybės tarnautojams (VSĮ 5 straipsnio 2 dalis).

[689] Antai seniūnijos vadovas (seniūnas) įstatymu įpareigotas ne tik kontroliuoti, ar teikiant viešąsias paslaugas laikomasi teisės aktuose ir sutartyse nustatytų reikalavimų, bet ir nagrinėti gyventojų prašymus bei skundus dėl viešųjų paslaugų teikimo ir šiais klausimais pagal savo kompetenciją priimti sprendimus (VSĮ 31 straipsnio 3 dalies 10 punktas).

[690] Žr., pavyzdžiui, Rokiškio rajono savivaldybės administracijos direktoriaus 2004 m. vasario 6 d. įsakymu Nr. P-62 patvirtintų šios savivaldybės administracijos Socialinės paramos ir sveikatos skyriaus nuostatų 23 punktą.

[691] Antai, pavyzdžiui, VšĮ Antakalnio poliklinikos direktoriaus 2005 m. rugsėjo 13 d. įsakymu Nr. 01-03-110 patvirtintuose šios įstaigos vidaus tvarkos nuostatuose numatyta, kad pacientas, manydamas, kad pažeistos jo teisės, turi teisę raštu kreiptis į įstaigos direktorių, o nepatenkintas ginčo nagrinėjimo rezultatais – į teismą arba valstybės institucijas, kurios pagal Sveikatos priežiūros įstatymą kontroliuoja įstaigą.

Antai Užupio (Vilniaus mieste) P. Vileišio pagrindinė mokykla jos vadovybės iniciatyva buvo apjuosta spygliuota viela siekiant apsaugoti gėles ir krūmus. Atsižvelgdami į mokinių ir jų tėvų pageidavimus miesto savivaldybės Švietimo skyriaus atstovai mokyklos vadovę įpareigojo tvorą nuimti[692] (beje, šį įpareigojimą buvo atsisakyta vykdyti, todėl savivaldybė minėtai darbuotojai galėtų taikyti DK nustatytą atsakomybę, nes VTĮ pagal 4 straipsnio 5 dalies 6 punkto nuostatą viešųjų įstaigų neapima).

Reikėtų pabrėžti, kad savivaldybės administruoja ne tik paslaugų teikimo viešąsias įstaigas ir įmones, bet ir privatinės teisės subjektus, veikiančius savivaldybės išduotų leidimų pagrindu. Dėl jų veiklos taip pat galimi ginčai. Jei ginčas kiltų dėl viešojo intereso pažeidimo, pavyzdžiui, dėl to, kad miesto kavinėje grojanti muzika trikdo aplinkinių gyventojų poilsį, konfliktą galėtų spręsti atitinkamas savivaldybės administracijos padalinys, tarkim, Švaros ir tvarkos palaikymo skyrius[693].

Pagrįstos asmenų pretenzijos viešųjų paslaugų įstaigoms ir įmonėms tenkinamos savivaldybei *įpareigojant* paslaugos teikėją ištaisyti padėtį. Jei įpareigojimas ignoruojamas, galimas teisės nustatytų sankcijų taikymas – drausminės nuobaudos paskyrimas, veiklos sustabdymas ar sutarties nutraukimas.

Parenkant taikytiną būdą išspręsti socialinės paslaugos teikimo ginčą, reikia atsižvelgti į tai, kad sveikatos priežiūros, švietimo, komunalinės ir kitos panašios įstaigos ar įmonės dažniausiai ***neturi jokių viešojo administravimo įgaliojimų***, taigi dėl jų veiklos kylantys ginčai nėra administraciniai konfliktai pagal ABTĮ 2 straipsnio 17 dalies normą. Vadinasi, tokie ginčai nagrinėjami bendrosios kompetencijos teismų[694].

Ginčai dėl administravimo įgaliojimus turinčių viešosios paslaugos teikėjų veiklos. Dalis savivaldybės valdomų teisės subjektų turi savivaldybės tarybos ar pagal sutartį suteiktų administravimo įgaliojimų. Tai gali būti savivaldybės įmonė[695] ar, tarkim, uždaroji akcinė bendrovė[696]. Šių teisės subjektų priimami sprendimai ar faktinio valdymo (tarkim, kontrolės) aktai

---

[692] Žr.: „Lietuvos rytas", 2005 03 16, Nr. 50.

[693] Žr. Triukšmo valdymo įstatymo 13 straipsnio 2 dalies normas (Valstybės žinios, 2004, Nr. 164-5971).

[694] Tai patvirtina, pavyzdžiui, ginčų dėl teismingumo sprendimai specialiosios teisėjų kolegijos 2005 m. gruodžio 6 d., 2006 m. spalio 9 d. ir lapkričio 8 d. nutartyse.

[695] Knygos II.9.4 poskyryje minėta Vilniaus miesto savivaldybės įmonė „Susisiekimo paslaugos", kurioje dirbantys kontrolieriai prižiūri, ar laikomasi naudojimosi miesto viešuoju transportu taisyklių.

[696] Su bendrovėmis savivaldybės sudaro sutartis dėl butų ir kitų patalpų savininkų bendrosios nuosavybės administravimo, transporto rinkliavų priežiūros ir kt.

neretai būna vienašaliai administraciniai veiksmai[697]. Jų teisėtumo ir pagrįstumo ginčus, kaip ir įprastinių viešųjų paslaugų atveju, sprendžia savivaldybės administracijos padaliniai.

Antai Vilkpėdės (Vilniaus miesto) gyventojai UAB „Vilko pėda" raginimus sumokėti skolas už sunaudotą elektros energiją skundė Vilkpėdės seniūnijai. Šios gyvenamuosius namus administruojančios bendrovės veiklą rengtasi tirti ir savivaldybės Energetikos ir ūkio departamente, neatmetant galimybės su šia bendrove nutraukti sutartį[698].

Galimas ir veiksmingesnis valdymo konflikto sprendimo būdas – savivaldybės įmonės darbuotojo veiksmus apskųsti administruojančio subjekto vadovui (tarkim, dėl asmens teisių apsaugos požiūriu ginčytino Vilniaus miesto savivaldybės įmonės „Susisiekimo paslaugos" transporto kontrolieriaus elgesio).

Savivaldybių įstaigoms, įmonėms ar organizacijoms suteikti viešojo administravimo įgaliojimai lemia, kad jų veiksmai ar neveikimas skundžiami ikiteismine tvarka ir administraciniam teismui. Pastebėtina, kad administravimo įgaliojimų turėjimas nebūtinai reiškia, kad ginčas bus sprendžiamas pagal administracinio proceso taisykles.

Pagal specialiosios teisėjų kolegijos (ABTĮ 21 straipsnis) išaiškinimą, privačios bendrovės, kurioms sutartimi perduota viešojo administravimo funkcija, nepriskirtinos prie valstybės ar savivaldybės administravimo subjektų, todėl nors uždaroji akcinė bendrovė teikia viešąsias paslaugas ir ginčas dėl jų turėtų būti nagrinėjamas kaip ginčas dėl viešojo subjekto veiksmų atliekant viešąsias funkcijas, vis dėlto jis turi būti nagrinėjamas bendrosios kompetencijos teisme (specialiosios teisėjų kolegijos 2000 m. balandžio 6 d. nutartis)[699].

Sprendime dėl savivaldybės įgaliotų uždarųjų akcinių bendrovių vykdomo turto administravimo teisinių santykių pobūdžio specialioji teisėjų kolegija yra pabrėžusi: „Turto administravimo teisiniai santykiai atsiranda asmeniui administruojant kitam asmeniui nuosavybės teise priklausantį turtą (CK 4.236 straipsnis). Šie teisiniai santykiai glaudžiai susiję su nuosavybės teisiniais santykiais, nuosavybės teisės įgyvendinimu. Turto admi-

---

[697] Antai, pavyzdžiui, pagal Vilniaus miesto savivaldybės administracijos direktoriaus 2005 m. gruodžio 19 d. įsakymu Nr. 30-2050 patvirtintus Butų ir kitų patalpų savininkų bendrosios nuosavybės administravimo nuostatus UAB (administratorius) kontroliuoja, kaip patalpų savininkai laikosi gyvenamojo namo bendrojo naudojimo objektų naudojimo ir priežiūros privalomųjų reikalavimų, teikia siūlymus atitinkamoms institucijoms dėl asmenų, pažeidusių nustatytus reikalavimus, patraukimo atsakomybėn (6.2 punktas).

[698] Žr.: „Lietuvos rytas", 2005 02 04, Nr. 24.

[699] Pavyzdžiui, Vilniaus miesto Žalgirio g. namo gyventojos ginčą su administruojančia bendrove „Namų priežiūros centras" nagrinėjo pirmosios ir apeliacinės instancijos bendrosios kompetencijos teismai (žr.: „Lietuvos rytas", 2004 10 25).

nistratorius, priklausomai nuo administravimo rūšies, turi pareigą kitam asmeniui priklausantį turtą atitinkamai tvarkyti ir naudoti (prižiūrėti). Kito asmens turto administravimas reglamentuojamas CK ketvirtosios knygos XIV skyriuje įtvirtintomis teisės normomis. Taigi turto administravimo teisiniai santykiai yra civiliniai teisiniai, o ginčai, kylantys iš turto administravimo teisinių santykių, savo teisine prigimtimi yra civiliniai.“ Vadinasi, nors turto administravimo teisiniai santykiai atsiranda savivaldybės administravimo subjekto priimto administracinio akto pagrindu, vis dėlto jie yra susiję su bendrosios dalinės nuosavybės (t. y. pastato bendrojo naudojimo objektų – *aut.*) teisės įgyvendinimu, todėl dėl šios veiklos kylantys ginčai laikomi esantys privatinio teisinio pobūdžio ir nagrinėtini bendrosios kompetencijos teisme[700].

Kartais gyvenamųjų namų administratoriaus veikla skundžiama apskrities administracinių ginčų komisijai. Tokių skundų nagrinėjimo praktika nėra nusistovėjusi. Antai, pavyzdžiui, Vilniaus apskrities administracinių ginčų komisija sprendė, ar priimti nagrinėti fizinių asmenų skundą dėl uždarosios akcinės bendrovės, kuri buvo paskirta daugiabučio namo butų ir kitų gyvenamųjų patalpų savininkų bendro naudojimo objektų administratore, atsisakymo pateikti duomenis apie vykdomus darbus. Komisija nusprendė nenagrinėti ginčo ir pateikė argumentus – UAB teikiama paslauga nėra viešoji, bendrovės veikla vykdoma pagal Akcinių bendrovių įstatymą, bendrovės ir gyventojų santykiai yra sutartiniai, o bendrovės darbuotojai nėra viešojo administravimo subjektai[701].

Tačiau kitu atveju administracinių ginčų komisija panašią situaciją išsprendė priešingai, t. y. priėmė nagrinėti gyventojų skundą[702].

Įvertinant savivaldybių administracijos padalinių kompetenciją nustatančiuose norminiuose teisės aktuose atsispindinčią skundų ir prašymų nagrinėjimo funkciją, galima teigti, kad savivaldybės įmonių bei įstaigų viešųjų paslaugų teikimo konfliktai turėtų būti operatyviai sprendžiami pirmiausia savivaldybės administravimo subjektų pastangomis.

10.3.7. Kitų viešosios administracijos subjektų veiklos ginčijimas

Remiantis galiojančiais teisės aktais galima skirti ikiteisminį ir teisminį šio administravimo ginčijimą.

---

[700] Specialiosios teisėjų kolegijos 2006 05 15 nut. // ATP (9), p. 247, 248.

[701] 2005 m. balandžio 28 d. Vilniaus apskrities administracinių ginčų komisijos sprendimas Nr. S-20-(A(G)-23.

[702] 2005 m. spalio 13 d. Vilniaus apskrities administracinių ginčų komisijos sprendimas Nr. S-68 (A(G)-105.

Administracinis ginčų sprendimo būdas taikomas, pavyzdžiui, Konkurencijos tarybos valdymo sričiai – nustatyta, kad ūkio subjektai, įtariami pažeidę Konkurencijos įstatymą, turi teisę apskųsti neteisėtus tyrimą atliekančių pareigūnų veiksmus Konkurencijos tarybai (minėto įstatymo 27 straipsnio 1 dalis[703]). Panašiai ir Ryšių reguliavimo tarnybos pareigūnų neteisėtus veiksmus ūkio subjektai gali apskųsti tarnybos direktoriui (Elektroninių ryšių įstatymo 73 straipsnio 5 dalis[704]).

Ikiteismine tvarka Vyriausioji administracinių ginčų komisija sprendžia, pavyzdžiui, dėl Specialiųjų tyrimų tarnybos veiksmų[705].

Daugelis minėtų valstybinių institucijų priimtų teisės aktų ginčijami teismuose. Norminių administracinių aktų teisėtumas patikrinamas LVAT (tai išplaukia iš ABTĮ 20 straipsnio 1 dalies 3 punkte nustatyto reguliavimo, kad vienintelė ir galutinė instancija byloms dėl norminių administracinių aktų, kuriuos priėmė centriniai valstybinio administravimo subjektai, yra LVAT). Individualaus pobūdžio administraciniai sprendimai skundžiami Vilniaus apygardos administraciniam teismui (žr., pavyzdžiui, Konkurencijos įstatymo 27 straipsnio 2 dalį, 28 straipsnio 4 dalį). Jei kvestionuojamas toks viešojo administravimo įstaigos sprendimas, kuris buvo priimtas išsprendus ginčą tarp privatinės teisės subjektų (pavyzdžiui, tarp elektroninių ryšių paslaugų teikėjo ir galutinio paslaugų gavėjo), kreipiamasi į bendrosios kompetencijos teismą (žr. Elektroninių ryšių įstatymo 36 straipsnio 4 dalį).

Centriniai viešojo administravimo subjektai savo veiksmus įformina ir tokiais dokumentais, kurie iš esmės reiškia tam tikrų faktų konstatavimą. Antai audito ataskaita yra Valstybės kontrolės pareigūno parengtas dokumentas, kuriame aprašomi atlikto valstybinio audito apimtis ir rezultatai, pateikiamos išvados dėl audituoto subjekto veiklos (VKĮ 2 straipsnio 1 dalis). Pats šis dokumentas negalėtų būti skundžiamas administraciniam teismui: audituojamas subjektas turi teisę kartu su valstybinio audito ataskaita *teikti pastabas* (pažymėta – *aut.*) dėl atlikto audito (VKĮ 15 straipsnio 1 dalis). Tačiau audito ataskaitos pagrindu priimtus Valstybės kontrolieriaus ir jo pavaduotojų sprendimus audituoto subjekto vadovai ar kiti sprendime nurodyti asmenys gali ginčyti ABTĮ nustatyta tvarka, t y. apskųsti Vilniaus apygardos administraciniam teismui (žr. VKĮ 18, 19 straipsnius, ABTĮ 15 straipsnio 1 dalies 1 punktą, 19 straipsnio 1 dalį).

Apskritai pabrėžtina, kad konstatuojamojo pobūdžio dokumentai, minėta (knygos II.4 skyrius), nelaikomi savarankiško teisminio nagrinėjimo

---

[703] Valstybės žinios, 1999, Nr. 30-856.

[704] Valstybės žinios, 2004, Nr. 69-2382.

[705] Žr., pavyzdžiui, VAGK sprendimą Nr. 2006/05-4R-80 pagal J. R. ir O. R. skundą dėl Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnybos 2006 04 10 rašto Nr. 4-1-1188 pagrįstumo.

dalyku. Štai 2006 m. kilus įtarimams dėl vieno iš kandidatų į Lietuvos Respublikos Prezidentus rinkimų kampanijos galimo neteisėto finansavimo Vyriausioji rinkimų komisija šiuo klausimu surinktą medžiagą perdavė Valstybinei mokesčių inspekcijai. Matyt, VRK nustatytos aplinkybės galėtų būti vertinamos (ginčijamos) tik tada, jei Valstybinės mokesčių inspekcijos sprendimas, kurio sudėtinė dalis yra VRK pateikti duomenys, būtų apskųstas administraciniam teismui[706].

Kita kalba būtų apie Valstybės saugumo departamento raštus, kuriais, pavyzdžiui, paskleidžiami duomenys apie asmenį. Kaip asmuo galėtų ginčyti tokius sprendimus?

Pareiškėjas V. S. kreipėsi į Vilniaus apygardos teismą prašydamas panaikinti atsakovo Valstybės saugumo departamento raštą ir vėliau jo pagrindu priimtus kitus raštus, priteisti iš atsakovo 3 000 litų materialinės žalos ir atlyginti moralinę žalą, padarytą šiuo raštu paskleidus tikrovės neatitinkančius duomenis[707].

Galima diskutuoti, ar prašymas *panaikinti* VSD raštą yra tinkama subjektinių teisių gynimo procesinė forma, turint galvoje šio dokumento operatyvinį (žinių kaupimo) pobūdį. Manytina, kad būtų prasmingiau teismo prašyti įpareigoti minėtą departamentą *paneigti* tikrovės neatitinkančius duomenis apie asmenį.

Paskiausiai galima nurodyti, kad būna ginčijami ne tik konkrečias teises ir pareigas nustatantys centrinių valstybinio administravimo institucijų teisės aktai, bet ir atsisakymas teikti administracines paslaugas, pavyzdžiui, informaciją.

Antai buvę Lietuvos konsulai Sankt Peterburge D. R. ir G. R. kreipėsi į Vyriausiąją administracinių ginčų komisiją pašydami įpareigoti Valstybės saugumo departamentą leisti jiems susipažinti su išslaptinta operatyvinio tyrimo medžiaga, kurios pagrindu konsulai neteko darbo įtarus juos kyšininkavimu. VAGK šį prašymą patenkino (galima pabrėžti, kad ir toliau buvo sudėtinga gauti visus išslaptintus duomenis, kurie išsklaidytų abejones dėl tarnybos netekusių diplomatų kaltumo)[708].

---

[706] Galimybes ginčyti centrinių viešosios administracijos subjektų priimtus sprendimus gali keisti institucijos įgaliojimų pokyčiai. Antai 2006 m. siūlyta riboti Liustracijos komisijos paskirtį ir panaikinti komisijos teisę konstatuoti asmens bendradarbiavimo su užsienio specialiosiomis tarnybomis faktą, šį įgaliojimą perkeliant teismui. Tai reikštų, kad Liustracijos komisijos surinktą medžiagą būtų galima ginčyti ne savarankiškai, o teisme nagrinėjant administracinę ginčo bylą.

[707] Šioje byloje buvo sprendžiamas ginčo teismingumo klausimas: specialioji teisėjų kolegija konstatavo, kad pareiškėjas iš esmės ginčijo Valstybės saugumo departamento veiksmus, todėl byla spręstina administraciniame teisme (ATP (4), p. 400, 401).

[708] Žr.: „Respublika“, 2005 08 12.

Apibendrinimai ir išvados

1.

Viešosios administracinės veiklos santykius reglamentuojančios ir bendraisiais teisės principais grindžiamos pozityviosios teisės normos sudaro centrinį administracinės teisės institutą. Valdymo subjektų administraciniais aktais reglamentuojamas administracinių santykių dalyvių elgesys, nuo jų priklauso konstitucinių ir kitų žmogaus teisių bei laisvių įgyvendinimas įvairiose viešojo valdymo srityse. Dėl šios priežasties institutas apima ir teisės normas, reguliuojančias viešojo administravimo aktų kontrolę ir jų ginčijimo būdus.

2.

Valdymo aktai – plataus turinio administracinės teisės reiškinys, apimantis ne tik pavaldumu grindžiamus viešojo valdymo santykius, kai siekiama nustatyti asmenų elgesio taisykles ir prižiūrėti jų laikymąsi, bet ir tokius žmogaus ir viešosios administracijos teisinius ryšius, kurie reiškia administracinių paslaugų funkciją – valdymo subjektų turimos informacijos teikimą, registravimo, licencijavimo, sertifikavimo ir kitokius asmenų veiklos valstybinio sankcionavimo veiksmus.

3.

Viešajam administravimui keliami tikslai ir uždaviniai lemia įvairius valdymo būdus – rašytinius viešojo administravimo teisės aktus, kontrolės, audito, administracinės prievartos veiksmus, konkliudentinį valdymą ir kt. Rašytinių aktų ginčijimo teisės požiūriu yra reikšminga: a) atriboti norminius ir individualius administracinius sprendimus taikant Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikoje nurodomus kriterijus; b) skirti įmanomus ginčyti valdymo aktus nuo nesprendžiamojo (konstatuojamojo) pobūdžio dokumentų – išvadų, pažymų ir kt.; c) skirti individualius administracinius sprendimus nuo raštų, neišreiškiančių viešojo administravimo subjekto valios (nuomonių, konsultacijų), bei informacinio pobūdžio raštų, kuriais suteikiama prašyta informacija.

4.

Specifinis, organizacinio pavaldumo santykiais grindžiamas valdymas yra viešojo administravimo pavedimai (įforminami rezoliucijomis ar kita forma), duodami pavaldiems institucijos ar įstaigos valstybės tarnautojams. Neginčytina, kad Vyriausybės ar, pavyzdžiui, ministerijų vadovybės pavedimai šių institucijų darbo organizavimo klausimais turi būti laiku ir tinkamai įvykdomi. Platesniuoju požiūriu galima svarstyti, ar į Valstybės tarnybos įstatymą nederėtų grąžinti normas, apibrėžiančias valstybės tarnautojo teisę atsisakyti vykdyti akivaizdžiai neteisėtus tarnybos vadovo pave-

dimus. Be to, pavedimai vykdytini tik kai įpareigojimas juos vykdyti numatytas teisės akte. Priešingu atveju pavedimas nesukelia teisinių padarinių ir yra nevykdytinas.

5.

Norminių administracinių aktų teisėtumo sąlygas nurodo Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų norminių teisės aktų rengimo tvarkos įstatymas, nustatantis, kad teisės aktas: 1) turi atitikti Konstituciją, taip pat kitus galiojančius teisės aktus, jeigu tame akte nėra normų, keičiančių galiojančius teisės aktus (teisėtumas pagal teisės aktų hierarchiją); 2) privalo atitikti įstatyme nustatytus formos, struktūros, turinio ir kalbos reikalavimus (teisėtumas pagal formaliuosius požymius). Norminio administracinio akto teisėtumo klausimas pirmiausia aktualus viešosios administracijos institucijoje ar įstaigoje dirbantiems teisės specialistams, turintiems įgaliojimą nevizuoti pateiktų pasirašyti teisės aktų projektų, jeigu šie galimai neatitinka Lietuvos Respublikos Konstitucijos ir įstatymų.

6.

Sprendžiant, ar individualaus pobūdžio administracinis sprendimas yra teisėtas, remiamasi Viešojo administravimo įstatymo bendrąja nuostata, kad individualus administracinis aktas turi būti pagrįstas objektyviais duomenimis (faktais) ir teisės aktų normomis. Vadinasi, viešojo administravimo subjektas turi veikti pagal teisės aktų apibrėžtą kompetenciją, paisyti įstatymuose įtvirtintų viešojo administravimo, valstybės tarnybos ir valstybės tarnautojo etikos principų. Esminiai yra ir reikalavimai individualiame akte aiškiai formuluoti nustatytas arba suteikiamas teises ir pareigas, nurodyti akto apskundimo tvarką, individualų aktą pasirašyti ir patvirtinti institucijos (įstaigos) antspaudu.

7.

Pagal administracinių teismų praktiką tai, kad viešojo administravimo subjekto priimtas individualus teisės aktas neatitinka kai kurių Viešojo administravimo įstatyme numatytų bendrųjų nuostatų (pavyzdžiui, nurodytos ne visos faktinės aplinkybės), nebūtinai yra pagrindas tokį aktą naikinti. Administracinis teismas ar kita administracinių ginčų institucija kiekvienu konkrečiu ginčo atveju vertina, ar kai kurių individualaus akto formos nuostatų nesilaikymas turėjo esminės įtakos įgyvendinant asmens teises, pavyzdžiui, teisę ginčyti jo atžvilgiu priimtą administracinį sprendimą.

8.

Valdymo aktus leidžia Lietuvos Respublikos viešoji administracija, jurisprudenciškai apibrėžiama kaip viešojo administravimo įgaliojimus turinčių teisės subjektų sistema. Viešoji administracija – tai Respublikos Prezidento institucija, valstybės vykdomosios valdžios subjektai (Vyriausybė, ministe-

rijos, jų įstaigos, Vyriausybės įstaigos), apskričių administracija, vietos savivaldos institucijos, įstaigos ir pareigūnai, taip pat tie subjektai, kurie pagal Konstitucinio Teismo aiškinimą nepriskirtini prie valstybės vykdomosios valdžios, tačiau turi įstatymo pagrindu suteiktų viešojo administravimo galių. Pastarieji administravimo subjektai atlieka labai įvairias funkcijas – specialiųjų Lietuvos Respublikos įstatymų įgyvendinimo kontrolę, valstybės saugumo, teisėsaugos ir teisėtvarkos užtikrinimo funkciją ir kt. Administravimo įgaliojimų suteikiama ir kai kurioms viešąsias paslaugas teikiančioms valstybės ir savivaldybių įmonėms bei įstaigoms.

9.

Su viešąja administracija netapatintini išoriškai (pagal įstaigos pavadinimą ar formavimo tvarką) į administraciją panašūs teisės subjektai, pavyzdžiui, Seimo kontrolierių įstaiga ar Vyriausybės įstaigų statusą turinčios Vyriausioji administracinių ginčų ir Mokestinių ginčų komisijos. Tai ne viešosios administracijos, bet jos leidžiamų (priimamų) valdymo aktų kontrolės institucijos.

10.

Respublikos Prezidento instituto valdymo funkcijoms būdingi tam tikri bruožai: a) sąlygiškai neaktyvi norminių administracinių aktų kūryba, menkai tepapildanti pozityviosios teisės aruodą; b) principinė galimybė daugumą valstybės vadovo išleistų dekretų ginčyti Konstituciniame Teisme, išskyrus kai kuriuos iš jų, pavyzdžiui, dekretai dėl teisėjų atleidimo skundžiami bendrosios kompetencijos teismui; c) neformalioji, t. y. konstituciškai ir įstatymuose neapibrėžta valdymo praktika ginant viešuosius interesus. Pastaruoju atveju Respublikos Prezidento aktyvumas ne visada būna veiksmingas, nes pagal valstybės valdžių konstitucinę sąrangą valstybės vadovo galimybės daryti įtaką vykdomosios valdžios sprendimams yra ribotos. Tačiau ***konstitucinės teisės aspektu*** svarbi ir veiksminga Respublikos Prezidento teisė vetuoti viešųjų interesų užtikrinimo požiūriu abejotinus Seimo sprendimus (pavyzdžiui, 2006 m. bandymus revizuoti Piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatymą normomis, įteisinančiomis galimybę atkurti nuosavybės teises į miško parkų žemę).

11.

Administracinės teisės mokslui yra reikšminga tirti ne tik valstybės vadovo, bet ir Prezidento kanceliarijos veiklos viešuosius aspektus. Ši valstybės įstaiga padeda Respublikos Prezidentui įgyvendinti jo funkcijas, atlieka šalies vadovo rezidencijos finansinį, ūkinį bei materialinį aptarnavimą, be to, organizuoja piliečių ir kitų asmenų priėmimą, nagrinėja jų prašymus ir skundus, sprendžia viešosios informacijos rengėjų akreditavimo klausimus ir kt. LVAT jurisprudencijoje prie viešojo administravimo subjektų kate-

gorijos priskiriamos Respublikos Prezidento kanceliarijos darbuotojai yra gana dažnai pateikę neteisėtų pavedimų kitoms valstybės institucijoms, dėl to kanceliarijos pareigūnų pareigybių aprašymuose būtina itin tiksliai nustatyti jų funkcijas. Šios valstybės įstaigos veikla būtų sklandesnė patvirtinus ir jos darbo reglamentą.

12.

Lietuvos Respublikos Vyriausybė tarp viešojo administravimo subjektų išsiskiria ne tik itin plačiais vykdomosios valdžios įgaliojimais, bet ir tuo, kad jos valdymo sferai priklauso centrinės viešojo administravimo institucijos (ministerijos, Vyriausybės įstaigos, kai kurie kiti viešojo administravimo galių turintys teisės subjektai, pavyzdžiui, VĮ Valstybės turto fondas), taip pat apskričių viešoji administracija. Savivaldybių administravimo subjektų veiklą prižiūri Vyriausybės paskirti tam tikri valstybės pareigūnai – Vyriausybės atstovai.

13.

Pagal Konstitucijoje nustatytą reguliavimą Vyriausybės norminiai ir individualūs nutarimai, kaip ir Respublikos Prezidento aktai, tikrinami šalies Konstituciniame Teisme. Tuo tarpu Vyriausybės valdomų viešosios administracijos subjektų veiklos kontrolė pasižymi formų įvairove ir apima ikiteisminį ginčų sprendimą pačiose viešojo administravimo institucijose, administracinių ginčų ir Mokestinių ginčų komisijose, taip pat ir administraciniuose teismuose. Tai taikoma ir savivaldybių viešosios administracijos sprendimų ginčijimui.

14.

Operatyviai spręsti konfliktus padeda įstatymų numatyta teisė ginčyti viešojo administravimo subjekto veiksmais, neveikimu ar kitais administraciniais sprendimais galimai padarytą asmens teisių ar įstatymų saugomų interesų pažeidimą remiantis administracinės procedūros normomis. Priimtas šiuo klausimu administracinės procedūros sprendimas gali būti ginčijamas (asmens pasirinkimu) administracinių ginčų komisijose ar administraciniame teisme. Pirminį ginčo išsprendimą viešojo administravimo institucijoje remia, pavyzdžiui, ir Seimo kontrolierių įstaigos veiklos praktika.

15.

Gana veiksmingas yra reguliavimas, nustatantis privalomą pirminį administracinių sprendimų ginčijimą viešojo valdymo institucijoje, pavyzdžiui, Muitinės departamente, VSDF valdyboje, ar, tarkim, apskrities viršininko administracijoje. Suprantama, šis administracinių konfliktų sprendimo būdas pasiteisina tik tuo atveju, jei konkretus ginčas sprendžiamas profesionaliai ir nešališkai.

16.

Įprastu tapęs kvaziteisminis ginčų nagrinėjimas dar neįsitvirtino dėl to, kad iki šiol nesudarytos savivaldybių administracinių ginčų komisijos, o jų darbo krūvis perkeliamas atitinkamoms apskričių komisijoms. Tai neatitinka ginčų išsprendimo operatyvumo ir ekonomiškumo principų.

17.

Kadangi administraciniam ginčui kvalifikuotai išspręsti reikalingos plačios teisės žinios, sunku logiškai pateisinti: a) įstatymų kūrėjo poziciją neatlyginti už darbą apskrities administracinių ginčų komisijoje; b) galimybę minėtos komisijos nariais tapti aukštojo teisinio išsilavinimo neturintiems asmenims. Galiojantis teisinis reglamentavimas šiais atžvilgiais yra neabejotinai taisytinas.

18.

Ikiteisminis ir teisminis administracinių ginčų nagrinėjimas apima konfliktus dėl jau priimtų ir įgyvendintų viešojo administravimo aktų, kurių neigiami padariniai viešiesiems visuomenės interesams ir poreikiams neretai jau būna juntami, pavyzdžiui, neteisėtų statybų atvejais. Šiuo požiūriu itin svarbus Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymo papildymas norma, įtvirtinančia Vyriausybės atstovo įgaliojimą, kartu nustatančia jam teisinį įpareigojimą atlikti išankstinę savivaldybės kolegialių administravimo subjektų rengiamų teisės aktų projektų priežiūrą.

III.

Administracinio ginčo santykių jurisprudenciniai aspektai

1.

Administracinių ginčų principinės konstrukcijos: ką reikia išsiaiškinti?

Teismai ir kitos administracinius ginčus sprendžiančios valstybinės institucijos teisės normas aiškinasi ir taiko dviem principiniais atvejais: 1) spręsdamos dėl viešąjį valdymą reglamentuojančių įstatymų ir juos detalizuojančių norminių administracinių aktų teisėtumo; 2) individualių administracinių ginčų bylose.

1.1.

Norminio akto ginčijimas

Šio pobūdžio ginčų esmę sudaro teisiniais argumentais grindžiama abejonė dėl pozityviosios teisės aktų ar jų dalių atitikties demokratinės valstybės teisės principams – konstitucijos viršenybės, įstatymų viršenybės, teisingumo, viešųjų interesų paisymo, teisėtų lūkesčių, teisinio tikrumo ir kitiems konstituciniams imperatyvams. Ginčo tyrimo tikslas – šią abejonę argumentuotai patvirtinti arba paneigti. Tam būtina:

1) išsiaiškinti ginčijamos normos (ar normų) tikrąją prasmę ir tikslus;

2) žinoti byloje taikomų konstitucinių principų turinį.

Tyrimo rezultatai gretinami, t. y. žiūrima, ar normos nustatomas reguliavimas derinasi su teisės principo turiniu, ir pagal tai daroma išvada apie ginčijamo norminio akto ar jo dalies teisėtumą.

Ginčijamų administracinių normų tikroji prasmė, paskirtis ir tikslai nustatomi pasitelkiant teisės aiškinimo metodus ir taisykles, pavyzdžiui, taikant autentišką, siaurinamąjį ar plečiamąjį normos aiškinimą.

Byloje taikomo teisės principo turinys išsiaiškinamas remiantis jau esančia jurisprudencine principo doktrina arba tokią sukuriant (plėtojant).

Pateiksime pavyzdį bylos, kai administracinės teisės aktas neatitiko įstatymų viršenybės principo.

LVAT apeliacine tvarka sprendė dėl Kauno miesto savivaldybės tarybos 2001 m. balandžio 26 d. sprendimo Nr. 96 ir juo patvirtintos Atstovavimo savivaldybei akcinėse bendrovėse ir uždarosiose akcinėse bendrovėse tvarkos teisėtumo, t. y. šio valdymo akto atitikties įstatymams, tarp jų ir Akcinių bendrovių įstatymui[709].

[709] A. b. Nr. A^{7}-750/2001 // ATP (2), p. 32–47.

ABĮ normų teksto analizė. Šio įstatymo 17 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad akcininkas turi teisę įgalioti kitą asmenį balsuoti už jį akcininkų susirinkime ar atlikti kitus teisinius veiksmus. To paties straipsnio 3 dalyje nurodoma, kad valstybei ar savivaldybei nuosavybės teise priklausančioms akcijoms bendrovėje Lietuvos Respublikos nustatyta tvarka gali atstovauti ir būti bendrovės valdymo organų nariais įgalioti valstybės ar savivaldybių valdininkai, valstybės ar savivaldybės įmonių darbuotojai.

Normų prasmės vertinimas. Taigi ABĮ numato akcininko teisę veikti per įgaliotinį bei valstybės ir savivaldybės nuosavybės teisėmis priklausančių akcijų atstovavimo bendrovėse subjektų ratą. Tokią teisę pagal įstatymą turi: 1) įgalioti valstybės ar savivaldybių valdininkai; 2) valstybės ar savivaldybės įmonių darbuotojai.

Atstovavimo savivaldybei akcinėse bendrovėse ir uždarosiose akcinėse bendrovėse tvarkos normų analizė. Pagal Tvarkos 2 punktą bendrovėse, kurių akcijų dalis priklauso savivaldybei nuosavybės teise arba kurių akcijas ji valdo valstybės patikėjimo teise, savivaldybei atstovauja Kauno miesto valdyba (dabartiniu metu savivaldybių valdybos nebeegzistuoja — *aut.*) ir meras. Čia apibrėžiamas ir fizinių asmenų, veikiančių bendrovėse įgaliotinių vardu, ratas bei tokių įgalinimų suteikimo forma: valdyba ir meras savo sprendimais bei potvarkiais <...> deleguoja valstybės tarnautojus ar nesančius valstybės tarnautojais asmenis į bendrovių valdymo organus.

Nors minėtų normų prasmės vertinimo LVAT tiesiogiai nepateikia, jį lengva numanyti — Atstovavimo savivaldybei akcinėse bendrovėse ir uždarosiose akcinėse bendrovėse tvarka išplečia valstybės ir savivaldybės nuosavybės teisėmis priklausančių akcijų atstovavimo bendrovėse subjektų ratą, priskirdama jam ir fizinius asmenis ne valstybės tarnautojus.

Teismo išvada: nuostata, kad deleguoti į bendrovių valdymo organus galima ne tik valstybės tarnautojus, bet ir nesančius valstybės tarnautojais fizinius asmenis, neatitinka ABĮ 17 straipsnio 3 dalyje įtvirtintos taisyklės, kad bendrovių valdymo organų nariais gali būti tik įgalioti savivaldybių valdininkai, valstybės ar savivaldybės įmonių darbuotojai, o ne visi, kaip nurodyta Tvarkos 2 punkte, fiziniai asmenys[710].

Taigi LVAT aiškinosi abiejų teisės aktų — įstatymo ir ginčijamo norminio administracinio akto nuostatų prasmę ir, taikydamas žinomą Konstitucinio Teismo doktriną, kad poįstatyminis aktas paprastai yra valdymo aktas, juo įgyvendinamos įstatymo normos, bet toks teisės aktas negali pakeisti paties įstatymo ir sukurti naujų bendro pobūdžio teisės normų, savo galia konkuruojančių su įstatymo normomis[711], priėjo prie išvados, kad savivaldybės tarybos sprendimu patvirtinto valdymo akto norma prieštarauja Akcinių bendrovių įstatymui.

---

[710] ATP (2), p. 44.

[711] KT 1994 01 19 nut. // KTNiS (2), p. 8.

1.2.

Individualaus administracinio sprendimo ginčijimas

Šiuose valdymo ginčuose sprendžiama dėl administracinio sprendimo – išleisto individualaus teisės akto, atsisakymo ar vilkinimo jį priimti teisėtumo bei pagrįstumo. Nustačius ginčo dalyką, t. y. dėl ko administracinio santykio šalys ginčijasi, byla nagrinėjama pagal tokią principinę tvarką:

1) išsiaiškinama ginčui spręsti taikytinos normos ar įstatyme įtvirtintos sąvokos prasmė ir turinys;
2) įvertinamos faktinės asmens ir (ar) viešosios administracijos subjekto ginčijamo elgesio aplinkybės ir nustatoma, ar jos atitinka ginčui taikytinos normos dispoziciją (oficialią elgesio nuostatą).

Teisingą byloje taikytinos normos parinkimą dažniausiai lemia dvi sąlygos: 1) normos tikrosios prasmės ir tikslo išsiaiškinimas; 2) normos aiškinimo kliuvinių, tokių kaip įstatymo spragos, normų kolizija ir konkurencija, pašalinimas. Tikrąją normos prasmę padeda atskleisti teisės aiškinimo metodai, dažniausiai sisteminis loginis ir teleologinis, o įstatymo spragos ir kitokie normos teisingo parinkimo kliuviniai šalinami taikant įstatymo ar teisės analogiją, subsidiariai pasiremiant civiline ar darbo teise ar, pavyzdžiui, leistinose ribose taikant normos plečiamąjį aiškinimą.

Aiškinantis faktines administracinio ginčo aplinkybes (ar įrodymus) svarbus visapusiškas ir objektyvus jų įvertinimas, paremtas ginčo sprendėjo loginio mąstymo savybėmis, sąžiningumu ir profesionalumu. Išnagrinėjus šiuos klausimus ir sugretinus tyrimo rezultatus daroma išvada, kuriai ginčo šaliai turėtų būti palankus teismo ar kitos ginčų sprendimo institucijos verdiktas.

Štai teismų praktikos pavyzdys, iliustruojantis individualaus ginčo nagrinėjimo proceso principinę konstrukciją.

LVAT nagrinėjo administracinę bylą, kurioje pareiškėjas prašė panaikinti Mokestinių ginčų komisijos, Valstybinės mokesčių inspekcijos prie Finansų ministerijos ir Vilniaus apskrities valstybinės mokesčių inspekcijos sprendimų dalis dėl baudų ir delspinigių nustatymo. Kitaip tariant, byloje iš esmės buvo sprendžiama dėl minėtų sankcijų pritaikymo teisėtumo ir pagrįstumo.

Teismas šioje byloje konstatavo, kad pagal Mokesčių administravimo įstatymo 141 straipsnio 1 dalies 2 punkto normą atleidimo nuo paskirtos baudos pagrindas – kai įstatymas pažeistas dėl aplinkybių, kurios nepriklausė nuo mokesčių mokėtojo valios ir kurių jis nenumatė ir negalėjo numatyti. Aiškindamas šią taisyklę, teismas padarė išvadą, kad šis atleidimo nuo baudos pagrindas sietinas su nenugalimos jėgos *(force majeure)* ir atsitiktinių aplinkybių *(cas fortuit)* poveikiu, kurio savo veikloje mokesčių mokėtojas

nenumatė ir numatyti negalėjo, taigi dėl šių aplinkybių poveikio atsiradę padariniai negalėjo priklausyti nuo mokesčių mokėtojo valios. Tuo tarpu nagrinėjamoje byloje aplinkybių, kurias būtų galima prilyginti *force majeure* ar *cas fortuit*, nenustatyta. Sugretinęs faktines byloje nustatytas aplinkybes su MAĮ 141 straipsnio 1 dalies 2 punkto normos prasme, LVAT padarė išvadą, kad pareiškėjas negalėjo būti atleistas nuo baudos[712].

2.

Administracinių ginčų sprendimo jurisprudencinės priemonės

Aptartosios norminių ir individualių administracinių aktų teisėtumo vertinimo konstrukcijos leidžia teigti, kad teisės specialistas, be įgimtų ir akademinių studijų procese įgytų loginio mąstymo savybių[713], privalo turėti pakankamai specialiųjų žinių. Šią informaciją sudaro:

– konstitucinių ir iš jų išvedamų teisės principų doktrinos;
– pozityviosios teisės normoms aiškinti ir taikyti būtinos žinios, t. y. informacija apie normų turinį atskleidžiančius teisės aiškinimo metodus, taip pat aiškinimo taisykles, reikšmingas įveikiant teisės taikymo kliuvinius, kaip antai įstatymų spragos, normų kolizija ar konkurencija.

Teisininko kompetenciją sudarančios informacijos šaltiniai yra įvairūs. Pradinių būtinųjų žinių pateikia bendrosios teisės teorijos literatūra[714], jas papildo specialiųjų sričių teisės mokslo darbų studijos[715]. Be to, teisės principų turinį, teisės aiškinimo metodus ir taisykles atskleidžia Lietuvos teismų jurisprudencija. Šiuo šaltiniu naudotis nelengva dėl chronologine tvarka skelbiamų teismų nutarimų, sprendimų ir nutarčių gausos. Dėl to administracinės teisės aiškinimui ir taikymui vertingą teismų praktiką kituose knygos skyriuose stengtasi pateikti kaip tam tikrą žinių sistemą.

[712] A. b. Nr. A[15]-141-2005 // ATP (7), p. 82–89.

[713] Neatsitiktinai logikos kursas dėstomas jau pirmaisiais akademinių teisės studijų metais.

[714] Tiesa, tam tinka ne bet kuris šaltinis, pavyzdžiui, apie teisės aiškinimo metodus ir taisykles nieko nesakoma „Lietuvos teisės pagrindų" (Vilnius, 2004) Teisės teorijos skyriuje, teisės principų klausimas apeinamas knygoje „Valstybės ir teisės teorija" (Vilnius, 2000). Šią dabarties teisės gilesnio pažinimo spragą užpildo prof. A. Vaišvilos parengti „Teisės teorijos" vadovėliai (2000 ir 2005).

[715] Ypač: D. Mikelėnienė, V. Mikelėnas. Teismo procesas: teisės aiškinimo ir taikymo aspektai. – Vilnius, 1999.

2.1.

Teisės principų doktrinos ir jų taikymas

2.1.1. Teisinės valstybės siekis – administracinės teisės principus aprėpiantis konstitucinis imperatyvas

Lietuvos Respublikos Konstitucijos preambulėje skelbiamas lietuvių tautos siekis atviros, teisingos, darnios pilietinės visuomenės ir teisinės valstybės. Teisinės valstybės siekis doktrinoje formuluojamas kaip koordinuojantis ir determinuojantis konstitucinis principas[716]. Kartu teisinės valstybės principas įvardijamas ir kaip teisės viešpatavimo principas; tai beveik sinonimiškos sąvokos[717]. Savo ruožtu teisės viešpatavimas jurisprudenciškai siejamas su šiais pagrindiniais elementais:

1) kiekvienas asmuo, nesvarbu, fizinis ar juridinis, turi paklusti teisei;
2) kiekvienam asmeniui turi būti suteikta galimybė žinoti apie jam teisės normų suteiktas teises ir pareigas;
3) tai, ar asmuo laikosi teisės normų, gali kontroliuoti nepriklausomi teisėjai, kurių sprendimai gali būti vykdomi priverstinai[718].

Konstitucinis Teismas keliose bylose aiškino įvairius teisinės valstybės principo aspektus. Čia pravartu cituoti vienos bylos fragmentą.

> „Konstitucinis teisinės valstybės principas – itin talpus konstitucinis principas, apimantis daug įvairių tarpusavyje susijusių imperatyvų. Tad pabrėžtina, kad konstitucinio teisinės valstybės principo turinys yra atskleistinas atsižvelgiant į įvairias Konstitucijos nuostatas, įvertinant visas Konstitucijoje įtvirtintas, jos ginamas ir saugomas vertybes ir atsižvelgiant į įvairių kitų konstitucinių principų, kaip antai: Konstitucijos viršenybės, vientisumo ir tiesioginio taikymo, Tautos suvereniteto, demokratijos, atsakingo valdymo, valdžios galių ribojimo ir valdžios įstaigų tarnavimo žmonėms, teisės viešumo, teisingumo (apimančio *inter alia* prigimtinį teisingumą), valdžių pa-

---

[716] Žr.: E. Kūris. Koordinaciniai ir determinaciniai konstituciniai principai (1) // Jurisprudencija, 2002, t. 26 (18), p. 38–46.

[717] Ten pat, p. 38.

[718] „Viešasis administravimas ir privatūs asmenys" (versta iš *The administration and you. Principles of administrative law concerning the relations between administrative authorities and private persons. – Council of Europe*, 1996). – Vilnius, 2004. P. 14. Tai, kad pateiktoje teisės viršenybės sampratoje vartojamas terminas „asmuo", neturėtų sudaryti vienpusiško įspūdžio, kad viešojo administravimo subjektams taikomi kokie nors kiti teisės viršenybės parametrai: viešojo valdymo pareigūnai, kaip ir privatūs asmenys, paklūsta teisei, nes „valdžios galias riboja Konstitucija" (K 5 straipsnio 2 dalis), bet koks aktas (tarp jų, žinoma, ir administracinis) negalioja, jeigu jis priešingas Konstitucijai (tai išplaukia iš Konstitucijos 7 straipsnio 1 dalies nuostatos prasmės) ar įstatymams (ABTĮ 110, 115, 116 straipsniai).

dalijimo, pilietiškumo, asmenų lygybės įstatymui, teismui, valstybės įstaigoms ir pareigūnams, žmogaus teisių ir laisvių gerbimo ir apsaugos (apimančio *inter alia* žmogaus teisių ir laisvių prigimtinio pobūdžio pripažinimą), asmens ir visuomenės interesų derinimo, valstybės pasaulietiškumo ir pasaulėžiūrinio neutralumo, valstybės socialinės orientacijos, socialinio solidarumo (derinamo su kiekvieno atsakomybe už savo likimą) ir kitų ne mažiau reikšmingų konstitucinių principų[719] turinį."[720]

Atsižvelgiant į tai, kad administracinę teisę bene labiausiai įprasmina ir ją nuo kitų teisės šakų skiria *valdymo aktų* institutas (nesvarbu, norminių dokumentų ar individualaus pobūdžio sprendimų) bei *asmens teisių ribojimo ginant viešąjį interesą* pagrįstumo teisinis vertinimas, toliau bus nagrinėjami minėtu požiūriu aktualesni teisės principai, kaip antai:

1) asmens ir visuomenės interesų derinimas;
2) teisėtumas: *įstatymų viršenybė*, suponuojanti administracinių norminių aktų atitikties įstatymams reikalavimą; *teisės viešumas*, apimantis privalomą (išskyrus įstatymo specialiai nurodytus atvejus) administracinių teisės aktų ir jų projektų skelbimą;
3) teisingumas: a) neleidžiantis taikyti asmens padėtį sunkinančių teisės aktų susiklosčiusiems teisiniams santykiams; b) draudžiantis asmenį bausti antrą kartą už tą patį teisės pažeidimą;
4) proporcingumo reikalavimas priimant asmens teises ribojantį administracinį sprendimą, taip pat teisės aktais nustatant bei taikant administracinę ir kitokią atsakomybę viešojo valdymo sferoje;
5) asmenų lygybė valstybės įstaigoms ir pareigūnams;
6) atsakingas valdymas (geras viešasis administravimas).

---

[719] Tai, pavyzdžiui, teismų bylose taikyti *teisėtų lūkesčių apsaugos* ir *teisinio tikrumo* konstituciniai principai (žr. KT 2002 04 23 nut. // KTNiS (18), p. 141; LVAT 2003 04 25 nut. // ATP (4), p. 318). Su minėtu principu siejamas ir *teisinio aiškumo* imperatyvas, LVAT nagrinėtas a. b. Nr. I[1]-03-2004 // ATP (5), p. 20–31.

[720] KT 2004 12 13 nut. // KTNiS (23), p. 169, 170.

2.1.2. Asmens, visuomenės ir valstybės interesų derinimas[721]

2.1.2.1. Asmens, visuomenės ir valstybės interesų samprata

Privačių ir viešųjų interesų derinimo principas Konstitucijos tekste tiesiogiai nėra formuluojamas, tačiau nesudėtinga suvokti, kad daugelis asmens teisių, pavyzdžiui, teisė į asmeninį gyvenimą (K 22 straipsnio 4 dalis), piliečio teisė gauti valstybės įstaigų turimą informaciją apie jį (K 25 straipsnio 5 dalis) ar, tarkim, privačios nuosavybės teisė bei asmens ūkinės veiklos laisvė ir iniciatyva (K 46 straipsnio 1 dalis) nėra absoliučios tuo požiūriu, kad jos gali būti įstatymais ribojamos atsižvelgiant į bendruosius visuomenės ir valstybės poreikius. Antai tam tikras šio principo atspindys – Konstitucijos 23 straipsnio 3 dalies normos formuluotė ***Nuosavybė gali būti paimama tik įstatymo nustatyta tvarka visuomenės poreikiams ir teisingai atlyginama.***

Pabrėžtina, kad aptariamojo teisės principo formuluotė neretai būna susiaurinama iki „asmens ir visuomenės interesų derinimo" nuostatos ir neapima „valstybės interesų". Taip yra todėl, kad daugeliu atvejų sunku aiškiai atskirti, kuris viešasis interesas visuomenės poreikius atitinka, o kuris labiau susijęs su valstybės, kaip politinės organizacijos, uždaviniais ir funkcijomis. Pavyzdžiui, prekių ir daiktų kontrabandos kontrolė – neabejotina valstybės prerogatyva, platesniuoju požiūriu reikšminga pačiai visuomenei ir kiekvienam jos nariui, nes kontrabandos sumažinimas atitinkamai per mokesčius padidina valstybės pajamas iš vidaus prekių apyvartos, o tai savo ruožtu leidžia geriau spręsti pensinio aprūpinimo, sveikatos priežiūros ir kitas socialines problemas. Dėl to terminas „valstybės viešieji interesai" gali būti traktuojamas kaip sąlygiškas ir aprėpiantis tuos valstybės institucijų veiksmus, kurie joms priskirtini pagal Konstitucijos ir įstatymų nustatytas pareigas ***garantuoti valstybės saugumą ir viešąją tvarką*** (K 94 straipsnio 1 dalies 1 punktas), ***rūpintis natūralios gamtinės aplinkos, gyvūnijos ir augalijos, atskirų gamtos objektų ir ypač vertingų vietovių apsauga*** (K 54 straipsnio 1 dalis), ar, pavyzdžiui, ***užtikrinti saugų eismą Lietuvos keliuose*** (Saugaus eismo automobilių keliais įstatymo[722] 1 straipsnis). Turbūt nereikia įrodinėti, kad šių valstybei tenkančių uždavinių veiksmingas sprendimas lygiai taip pat reikšmingas ir visuomenės nariams. Valstybės ir visuomenės interesų sąlytį liudija kad ir šis teiginys iš vienos Konstitucinio Teismo nagrinėtos bylos: „Toks imperatyvus, įpareigojantis reguliavimo

---

[721] Šis principas neretai siejasi su *proporcingumo* nuostata aiškinant asmens teisių (privataus intereso) ribojimo administraciniais aktais pagrįstumą. Kiti proporcingumo principo taikymo aspektai aptariami knygos III.2.1.5 poskyryje.

[722] Valstybės žinios, 2000, Nr. 92-2883.

metodas užtikrina bendrųjų visuomenės, valstybės interesų prioritetą mokestiniuose santykiuose.“[723]

Jurisprudencijos terminas „visuomenės ir valstybės interesų derinimas“ taip pat yra sąlygiškas. Valstybės interesų kategorijai daugeliu atvejų būdinga tai, kad siekiama tenkinti ne „grynąjį pačios valstybės interesą“, bet valstybinės institucijos sprendimu užtikrinti kuriuos nors platesnės gyventojų grupės (galima sakyti, visuomenės) interesus. Kartais toks sprendimas susikerta su mažesnės žmonių grupės (pavyzdžiui, kaimo gyventojų bendruomenės) poreikiais. Šioje knygoje rašyta (II.7.1.3) apie Kazokiškių kaimo bendruomenės ir Vilniaus apskrities administracijos konfliktą dėl atliekų sąvartyno statybos, išaugusį, beje, iki Respublikos Prezidento ir Ministro Pirmininko diskusijų tuo klausimu. Šiuo atveju valstybinės institucijos sprendimas dėl sąvartyno statybos atitinka Vilniaus, Trakų, Širvintų, Ukmergės rajonų gyventojų interesus, tuo tarpu Kazokiškių kaimo bendruomenei (palyginti siaurai asmenų grupei) šis projektas nepriimtinas. Valstybės funkcija tokiu atveju – nuspręsti, kurie interesai svarbesni, kartu stengiantis juos kiek įmanoma geriau suderinti (pavyzdžiui, minėtos kaimo bendruomenės nariams pasiūlyti pakankamas kompensacijas)[724].

Taigi suprantama, kodėl teismų jurisprudencija dažniau vartoja „asmens ir visuomenės interesų“ kategoriją[725]. Administracinei teisei ji aktualiausia kaip fizinio ar juridinio asmens privataus intereso ir visuomenės viešojo intereso suderinamumo problema. Fizinių ar juridinių asmenų, ūkio subjektų privatūs interesai – išties plati kategorija, apimanti įvairius, dažniausiai turtinius nuosavybės ir verslo poreikius. Vis dėlto jie neturi būti priešingi bendresniems visuomenės interesams, t. y. tokiems, kurie, minėta, svarbūs platesnei gyventojų bendruomenei (vadinamieji viešieji poreikiai). Antai pastaruoju metu itin dažnai kyla ginčų dėl komercinių ir kitų objektų statybos tankiai apgyvendintuose miestų rajonuose, kai, pavyzdžiui, nesilaikant leidimuose nustatytų sąlygų statomi šiuolaikiniai prekybos centrai[726] ar vaikų žaidimų aikštelių vietoje bandoma įsprausti naują

---

723 Žr. KTNiS (9), p. 11.

724 Platesniuoju požiūriu galima teigti, kad šiuo ir kitais panašiais atvejais įstatymų kūrėjui tenka pareiga teisės aktus kurti taip, kad jie *a priori* suderintų asmenų grupių interesus ir vėliau teismams nereikėtų pozityviąją teisę koreguoti pagal socialinio teisingumo imperatyvą (apie įstatymų kūrybos ydas plačiau: A. Andruškevičius. Administracinės teisės principai ir normų ribos, p. 144–158).

725 Galima manyti, kad termino „valstybės interesai“ vengiama siekiant nesudaryti įspūdžio, kad ir dabar Lietuvoje demokratinės žmogaus teisės yra priešpriešinamos valstybei, kaip ir 1940–1990 metais.

726 Tarkim, didelį atgarsį sukėlęs Vilniaus miesto Žvėryno rajono gyventojų bendruomenės konfliktas su pramogų ir prekybos centru „Akropolis“, kuris buvo pastatytas aukštesnis nei leido savivaldybėje patvirtintos statybos sąlygos.

daugiaaukštį gyvenamąjį namą[727]. Šie ginčai pirmiausia patenka atitinkamoms savivaldybių institucijoms, o šioms neišsprendus problemos, asmens ar gyventojų grupės skundas keliauja į administracinį teismą.

Čia pabrėžtina, kad pozityviosios teisės įstatymai nepateikia kokios nors bendresnės viešojo intereso sąvokos[728]. Teisės literatūroje pagrįstai teigiama, kad apibendrinti viešojo intereso sąvoką ne tik gana sudėtinga, bet ir neprasminga (vis tiek tikėtina, kad vieno ar kito atvejo ji neapims). Bendrąją viešojo intereso sampratą pateikti gali būti sudėtinga dar ir todėl, kad industrializacija, šiuolaikinės technologijos ir kiti veiksniai lemia sparčią visuomenės kaitą, prioritetai pradeda labai skirtis, todėl ilgainiui gali keistis ne tik viešojo intereso samprata, bet ir jo apimtis esant konkretiems teisiniams santykiams. Atsižvelgiant į tai, Lietuvoje, kaip ir daugelyje valstybių, viešojo intereso sąvokos formavimas ir aiškinimas turi būti ir yra teismų praktikos dalykas[729].

2.1.2.2. Principo atspindys teismų ir specialiojoje jurisprudencijoje

Pradžioje galima nurodyti Konstitucinio Teismo nagrinėtą bylą.

Konstitucinis Teismas sprendė, ar Muziejų įstatymo 5 straipsnio 2 dalies normos dalis, kurioje nustatyta, kad iki 1990 m. kovo 11 d. nusavintos muziejinės vertybės ankstesniems savininkams negrąžinamos, neprieštarauja Konstitucijos 23 straipsniui, įtvirtinančiam nuosavybės teisių apsaugos principą. Teismas pabrėžė, kad doktrinoje konstitucinė nuosavybės apsaugos garantija paprastai suprantama kaip *status quo* garantija, nes ji pirmiausia saugo asmens turimas nuosavybės teises. Kita vertus, buvo pabrėžta, kad „kultūros vertybė yra ir nuosavybės teisės objektas, ir kartu – visuomeninė vertybė. Akivaizdu, kad reikalinga tam tikra apsauga, rūpinimasis, kad kultūros vertybė kuo ilgiau išliktų ir tenkintų visuomenės poreikius. Taigi tai yra ypatingas nuosavybės objektas, kuriam būtinas ir savitas teisinis reguliavimas. Toks teisinis reguliavimas gali sukelti privataus ir viešojo intereso teisinio suderinamumo problemas". Teismas konstatavo, kad Muziejų įstatymo 5 straipsnio 2 dalies normų tikslas – išsaugoti sukauptas kultūros vertybes ateities kartoms, nes kiekvienos vertybės praradimas ją sunaikinus,

---

[727] Pavyzdžiui, knygoje minėtas (II.10.3.6.3) atvejis Vilniaus miesto Žirmūnų rajone.

[728] Pavyzdžiui,Viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymas viešuosius interesus apibrėžia kaip visuomenės suinteresuotumą, kad asmenys, dirbantys valstybinėje tarnyboje, visus sprendimus priimtų nešališkai ir teisingai (2 straipsnio 3 dalis), tačiau, matyt, ši viešojo intereso sąvoka taikoma specifiniams valstybinės tarnybos santykiams.

[729] V. Gečaitė. Viešojo intereso samprata civiliniame procese // Justitia, 2006, Nr. 2 (60), p. 63. Šiuo klausimu žr. ir teismų jurisprudenciją, pavyzdžiui, KT 2005 07 08 nut. // Valstybės žinios, 2005, Nr. 87-3274; Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Civilinių bylų skyriaus nut. Nr. 3K-7-1209/2003; LVAT 2007 01 19 nut. a. b. Nr. A^{3}-64-07.

neišsaugojus jos kultūrinės vertės, negrįžtamai išvežus iš Lietuvos – didelė žala visuomenei. Atsižvelgdamas į tai, Teismas nutarė pripažinti, kad ginčijama Muziejų įstatymo norma Konstitucijai neprieštarauja [730].

Taigi šioje byloje Konstitucinis Teismas, sistemiškai aiškindamas Konstitucijos ir įstatymo nuostatas, argumentuotai įvertino, kuris interesas – privatus ar visuomeninis – konkrečiu atveju yra reikšmingesnis, ir įsitikinęs, kad Muziejų įstatymas yra specialaus teisinio reguliavimo aktas, ginantis viešąjį interesą ir atspindintis konstitucinę nuostatą, kad valstybė rūpinasi Lietuvos istorijos, meno ir kitų kultūros paminklų bei vertybių apsauga (K 42 straipsnio 2 dalis), ginčą išsprendė visuomenės poreikių naudai.

Sprendžiant privataus ir viešojo intereso suderinamumo problemą, administracinis aktas, kuriuo tam tikru mastu ribojamos fizinio ar juridinio asmens teisės[731], yra vertinamas laikantis tam tikrų principinių taisyklių. Esminis klausimas – ar šie ribojimai gali būti *objektyviai pateisinti* tomis aplinkybėmis. Taigi yra žiūrima, ar nustatytais suvaržymais nėra paneigiama kuri nors Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos ginama žmogaus teisė. Vadinasi, viešojo valdymo institucija konkrečiu atveju privalo ***kiek įmanoma pagrįsti*** asmens teisių ribojimo būtinumą. Štai šios taisyklės nepaisymo pavyzdys, pateiktas Paulo Lemmenso pranešime[732].

P. G. byloje prieš Jungtinę Karalystę buvo sprendžiama dėl šio asmens teisės žinoti savo gyvenimo istoriją, taigi dėl teisės į privatų gyvenimą. P. G., kuris dar vaikas buvo paimtas iš tėvų globos, vėliau panoro sužinoti savo ankstyvos vaikystės istoriją. Valdžios institucijos atsisakė tai padaryti motyvuodamos tuo, kad informacija surinkta iš asmenų, kuriems buvo garantuotas konfidencialumas. Teismas, pripažindamas, kad tai gali būti svari priežastis neteikti informaciją minėtam asmeniui, kita vertus, nurodė, kad administravimo institucijos turi aiškiai apibrėžti, kokia informacija yra konfidenciali, ir tik tokią galima atsisakyti suteikti. Kadangi tokio išsamaus tyrimo nebuvo, teismas pripažino ieškovo teisę į asmeninį gyvenimą esant pažeistą.

[730] KT 1999 03 16 nut. // KTNiS (12), p. 69–80.

[731] Kadangi privatų turtinį ir kitokį interesą turi ne tik fiziniai, bet ir juridiniai asmenys, teisės literatūroje juos siūloma vadinti apibendrintu terminu „suinteresuoti asmenys" (žr. Viešasis administravimas ir privatūs asmenys. – Vilnius, 2004, p. 15).

[732] Teisingumo ministerijoje 2002 m. skaitytas pranešimas „Žmogaus teisių pagal Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvenciją ir visuomenės interesų derinimo principai administracinėje teisenoje" // ATP (3), p. 231–243.

Aiškinantis administracinio sprendimo teisėtumą bei pagrįstumą, gali būti reikšminga ir susiklosčiusi *tarptautinė praktika*, kitų valstybių požiūris į tam tikrą problemą. Štai pavyzdys[733]:

1994 m. keli asmenys buvo atleisti iš Jungtinės Karalystės ginkluotųjų pajėgų vien dėl to, kad buvo homoseksualai. Administracinis teisės aktas, kurio pagrindu tai padaryta, buvo ginčijamas teisme. Nei jis, nei Anglijos apeliacinis teismas ieškinio netenkino. Europos Žmogaus Teisių Teismas nuodugniau išnagrinėjo administracinio akto istoriją ir nutarė, kad kišdamasi į asmeninį gyvenimą valstybė peržengė pateisinamo veikimo ribas, kai sprendė, kas buvo būtina nacionalinio saugumo interesais. Teismas nutarė, kad administracinis sprendimas buvo pagrįstas neigiamu vyresniųjų pareigūnų požiūriu į homoseksualumą; nebuvo jokių konkrečių įrodymų, kad pakeitus administracinį aktą būtų buvusi padaryta kokia nors žala ginkluotųjų pajėgų veiksmingumui; tik mažuma kitų Europos valstybių buvo nustačiusios aptariamąjį draudimą; šalies teisėje požiūris į homoseksualumą keitėsi. Teismas konstatavo, kad Vyriausybė nenurodė įtikinamų priežasčių, kodėl buvo priimtas būtent toks administracinis teisės aktas.

Taigi administraciniai sprendimai vertinami ir pagal socialinio konteksto, t. y. visuomenės ir teisės požiūrio į tam tikrą problemą pokyčius. Minėtas A. Bradley nurodo: „Byla buvo išspręsta keleri metai iki 1998 m., kai įsigaliojo Žmogaus teisių aktas; dabar pagal šį aktą iš visų Jungtinės Karalystės teismų reikalaujama, kai tai yra įmanoma, apsaugoti Europos žmogaus teisių konvencijoje numatytas asmens teises, išskyrus atvejus, kai tai yra apribota pirminiame įstatyme aiškiai suformuluota norma. Šiandien šis aktas nacionalinį teismą įpareigotų priimti palankų atleistiesiems kareiviams sprendimą.“[734]

Sprendžiant apie asmens individualių poreikių ir bendrųjų visuomenės interesų suderinamumą gali būti svarbu išsiaiškinti asmens teises ribojančio administracinio sprendimo padarinius, t. y. ar asmuo turėjo galimybę kitais būdais įgyvendinti savo privatų interesą. Europos Žmogaus Teisių Teismo praktikos pavyzdys:

Čigonų bendruomenei priklausanti Chapman, siekdama išsaugoti savo tautinę tapatybę (tai EŽTT priskyrė teisės į privatų gyvenimą kategorijai), ketino statyti kilnojamąjį namelį saugomoje (žaliosios juostos) teritorijoje, kur tai daryti draudžiama. Taigi šiuo atveju teisė į privatų gyvenimą konfliktavo su bendru visuomeniniu interesu – gamtos apsauga. Teismas, spręsdamas Chapman skundą dėl atsisakymo išduoti leidimą statyti, aiškinosi šio sprendimo proporcingumą, t. y. ar buvo įvertinti atsisakymo pada-

[733] A. Bradley. Ryšys tarp teisės ir faktų teismų praktikoje bei teisės ir faktų tyrimo ribos vykdant konstitucinę kontrolę // Teisė ir faktas konstitucinėje jurisprudencijoje (konferencijos medžiaga). – Vilnius, 2005, p. 18–40.

[734] Ten pat, p. 39.

riniai ir ar Chapman galėjo kitaip įgyvendinti savo interesą. Pareiškėjai nepateikus tokios galimybės nebuvimo įrodymų teismas ginčą išsprendė visuomenės intereso naudai[735].

Asmens ir visuomenės interesų derinimo principo turi paisyti ne tik teismai, bet ir kitos viešojo administravimo sprendimus kontroliuojančios institucijos. Antai 2005 m. Seimo kontrolieriai ir Lygių galimybių kontrolieriaus tarnyba pateikė Vilniaus miesto savivaldybės ir romų (čigonų bendruomenės) konflikto teisinį vertinimą. Administracinio ginčo aplinkybės buvo tokios:

> Dešimtmečius yra vieša paslaptis, kad Vilniaus miesto pakraštyje, Kirtimuose esančiame čigonų tabore pardavinėjamos narkotinės medžiagos. Dėl to miesto savivaldybės iniciatyva prie taboro buvo įrengtas policijos postas, nors romai dėl jo aktyviai protestavo. Netrukus postas buvo padegtas. Savivaldybė ėmėsi atsakomųjų veiksmų ir organizavo kelių tabore savavališkai pastatytų namų griovimą. Žmogaus teisių stebėjimo centras, Lygių galimybių kontrolieriaus tarnyba ir Seimo kontrolierių įstaiga šį savivaldybės sprendimą traktavo kaip šiurkštų žmogaus teisių pažeidimą. Seimo kontrolieriaus 2002 m. rugpjūčio 11 d. pažymoje atkreiptas Vilniaus miesto savivaldybės mero dėmesys į tai, kad savivaldybės administracijos Tvarkos palaikymo ir priežiūros skyriaus pareigūnai netinkamai įgyvendino savavališkų statinių šalinimo procedūras reglamentuojančius teisės aktus – Statybos įstatymą, aplinkos ministro 2002 m. balandžio 30 d. įsakymu Nr. 216 patvirtinto Statybos reglamento STR 1.09.06:2002 punktą „Statybos sustabdymas. Savavališkos statybos padarinių šalinimas“ ir kt.

Taigi šiuo atveju asmens ir visuomenės interesų derinimo principas išryškėja kaip gana paini socialinių ir teisinių santykių sistema. Seimo kontrolierius vertino tik vieną tų santykių pusę – savivaldybės pareigūnų elgesio atitiktį galiojančioms teisės normoms. Antra vertus, akivaizdu, kad problema gerokai didesnė: Vilniaus mieste gyvenančių romų turtinis interesas gauti pajamas pardavinėjant narkotikus jokiomis aplinkybėmis negali derėti prie bendrojo sveikos gyvensenos siekio – apginti Lietuvos piliečius nuo narkotikų pasiūlos. Todėl ne mažiau svarbu yra teisingai įvertinti romų elgesio suderinamumą su bendruoju visuomenės interesu, kuris, suprantama, gali būti ginamas tik teisėtomis priemonėmis. Apskritai galima teigti, kad minėtą romų ir visuomenės konfliktą spręsti yra gana sudėtinga, nors iš pirmo žvilgsnio gali atrodyti, jog policija turi pakankamai veiks-

---

[735] Minėtas P. Lemmenso pranešimas „Žmogaus teisių pagal Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvenciją ir visuomenės interesų derinimo principai administracinėje teisenoje“ // ATP (3), p. 238, 239.

mingų būdų pažaboti narkotikų prekybą Kirtimų čigonų tabore[736]. Ko gero, šį klausimą pavyktų išspręsti tik palaipsniui socialiai integruojant romų bendruomenę. Turint galvoje įsišaknijusius jos papročius, gyvenseną bei savotiškas socialines vertybes, tai itin nelengvas uždavinys.

Dėl socialinių santykių įvairovės interesų derinimo principas nebūtinai visais atvejais reiškia asmens ir visuomenės interesų sandūrą. Šis principas dažnai taikomas, tarkim, ir šeimos santykiams. Pavyzdžiui:

> Tėvai buvo pasiryžę gydyti osteomielitu sergančią pusantrų metukų mergaitę vien užkalbėjimais ir žolelėmis. Prireikė policijos pagalbos vaiką sugrąžinti į ligoninę ir gydyti antibiotikais ar, esant būtinumui, operuoti. Pacientės artimieji tai įvertino kaip jų teisių pažeidimą[737].

Šiuo atveju paciento interesai (bendresniuoju požiūriu – visuomenės interesas ginti vaikų teisę į medicinos pagalbą) nusveria subjektyvų vaiko artimųjų įsitikinimą gydymo netradiciniais metodais veiksmingumu. Tai atitinka CK ir Pacientų teisių ir žalos atlyginimo įstatymo nuostatas, leidžiančias vaiką gydyti prieš tėvų valią, jei medicinos pagalbos suteikimas atitinka vaiko interesus.

Taigi teismai ir kitos administracinių ginčų institucijos asmens ir visuomenės (platesniuoju požiūriu – valstybės) interesų derinimo principą taiko aiškindamiesi įvairius jo aspektus pagal konkrečios bylos aplinkybes. Apibendrintai galima teigti, kad paprastai tiriama:

1) ar įstatymai apskritai leidžia riboti asmens teises visuomenės intereso naudai, t. y. ar asmens teisė konkrečiu ginčo atveju nėra absoliuti (šio pobūdžio pažeidimų būna palyginti retai, nes viešojo valdymo institucijų pareigūnai yra pakankamai kvalifikuoti, kad atskirtų absoliučias ir sąlygiškas žmogaus teises, juolab kad šios institucijos paprastai turi savo teisės specialistų, kurių pareiga, kaip žinia, vizuoti administracinių sprendimų projektus);
2) teisių ribojimo objektyvus pateisinamumas tomis aplinkybėmis, t. y. ar asmens teisės ribojimo apimtis yra adekvati bendrųjų visuomenės interesų apsaugos poreikiui;
3) ar konkrečiu atveju apribodama asmens teises visuomenės intereso naudai viešojo administravimo institucija išsamiai tyrė tokio ribojimo padarinius tam asmeniui;

[736] Žinoma, sunku tikėtis rezultatyvių permainų turint omenyje faktus, kai kai kurie policijos pareigūnai iš narkotikus vartojančių asmenų ima tam tikrą „mokestį“ už galimybę patekti į čigonų taboro teritoriją.
[737] Žr.: „Kauno diena“, 2005 09 16, Nr. 215.

4) ar viešojo administravimo subjektas asmens ir visuomenės intereso konflikto galėjo išvengti kitomis priemonėmis nei priimdamas ribojantį asmens teises administracinį aktą;
5) kokia tuo klausimu yra asmens privataus ir visuomenės (valstybės) viešojo intereso derinimo praktika kitose valstybėse.

2.1.3. Valdymo teisėtumas ir jo interpretavimas teismų doktrinoje

Šį teisės principą bene geriausiai išreiškia tokios nuostatos: a) atitinkama valdymo subjekto kompetencija priimant administracinį sprendimą; b) valdymo poįstatyminis aktas neturi konkuruoti su įstatymo lygmens teisės aktu, o teisės taikymo aktas turi neprieštarauti teisės akto normoms ir būti jomis pagrįstas; c) apie administracinį sprendimą turi būti viešai žinoma, jei tam neprieštarauja specialiųjų įstatymų normos[738].

Viešojo administravimo subjektas neturi peržengti įstatymais jam suteiktos kompetencijos ribų. Bet kurio viešosios administracijos subjekto funkcijos, įgaliojimai ir teisiniai įpareigojimai paprastai būna nustatomi įstatymu ar jo pagrindu priimtu poįstatyminiu teisės aktu, tarkim, valstybinės institucijos ar įstaigos nuostatais. Šie teisės aktai nurodo, kokius viešojo valdymo subjektas gali priimti administracinius sprendimus. Jei tų ribų nebuvo paisyta, teismas konstatuoja administracinį sprendimą esant neteisėtą.

Antai šioje knygoje jau minėtu (II.7.3.3.3) atveju Policijos departamento generalinis komisaras, aiškindamas vieną iš Vyriausybės nutarimu patvirtintų teisės aktų, 1999 m. vasario 9 d. cirkuliaru Nr. 187/1252, adresuotu departamento tarnybų, rinktinių, miestų ir rajonų vyriausiųjų policijos komisariatų bei policijos komisariatų vadovams, papildomai paaiškino, kad jeigu pareigūnas pats kreipiasi į darbdavį, prašydamas jį atleisti iš tarnybos suėjus nustatytam amžiui, išeitinė pašalpa nemokama. LVAT, nagrinėdamas individualią administracinę bylą dėl minėto valdymo akto teisėtumo, konstatavo, kad pareiškėjo prašymo padavimo metu galiojęs Policijos įstatymas, Tarnybos Lietuvos Respublikos vidaus reikalų sistemoje statutas, Vidaus reikalų ministerijos nuostatai nenumatė ir nenustatė policijos generalinio komisaro teisės aiškinti Vyriausybės nutarimus ir duoti šiais klausimais privalomus vykdyti išaiškinimus. Teismas padarė išvadą, kad nurodytas aktas viešojo administravimo subjekto buvo priimtas peržengiant jam suteiktos kompetencijos ir funkcijų ribas ir dėl to negali būti laikomas norminiu administraciniu aktu ABTĮ taikymo prasme. Administracinė byla buvo nutraukta[739].

---

[738] Čia turime omenyje pirmiausia rašytinių valdymo aktų teisėtumo nuostatas. Suprantama, teisėti privalo būti ir kiti viešojo valdymo veiksmai, pavyzdžiui, policijos prieš asmenį taikomos fizinio poveikio priemonės. Tokiais atvejais dažniausiai iškyla prievartos proporcingumo nuostata, apie kurią rašoma knygos III.2.1.5 poskyryje.

[739] A. b. Nr. I 11-3-01/2001 // ATP (1), p. 28–31.

Įstatymų viršenybės[740] principo teisinį turinį atskleidžia Konstitucinio Teismo doktrina. Vienoje pirmųjų bylų Teismas konstatavo: „Poįstatyminis aktas paprastai yra valdymo aktas. Juo realizuojamos įstatymo normos, tačiau toks teisės aktas negali pakeisti paties įstatymo ir sukurti naujų bendro pobūdžio teisės normų, kurios savo galia konkuruotų su įstatymo normomis. Jis yra įstatymo normų taikymo aktas nepriklausomai nuo to, ar tas aktas yra vienkartinio *(ad hoc)*, ar nuolatinio galiojimo."[741] Šioje byloje buvo sprendžiama, ar pagrįstai Seimas nutarimo[742] formos teisės aktu galėjo reglamentuoti žemės nuosavybės santykius. Konstitucinis Teismas pabrėžė, kad Seimas, nutarimu sukūręs naujas teisės normas, reguliuojančias nuosavybės teisės į žemę santykius, ir pakeitęs esamas įstatymo normas, pažeidė konstitucinį įstatymų viršenybės poįstatyminių teisės aktų atžvilgiu principą[743].

Įstatymų viršenybės principas doktrinoje atskleidžiamas ir kitu imperatyvu: „Neleidžiama poįstatyminiu aktu įsiterpti į įstatymo reguliavimo sritį." Antai vienoje byloje Konstitucinis Teismas sprendė, ar Seimo pavedimas Vyriausybei poįstatyminiu aktu nustatyti nuosavybės teisių atkūrimo sąlygas atitinka Konstituciją. Remdamasis tuo, kad nuosavybės teisių atkūrimo sąlygos yra įstatymo reguliavimo dalykas (Konstitucijos 23 straipsnio 2 dalis skelbia: „Nuosavybės teises saugo įstatymai"), Teismas konstatavo, kad „Vyriausybė negali poįstatyminiu aktu įsibrauti į įstatymo reguliavimo sritį, nustatyti papildomų nuosavybės teisių atstatymo sąlygų"[744].

Administraciniai teismai ne vienoje byloje rėmėsi teisės teorijos ir Konstitucinio Teismo pateikiamu įstatymų viršenybės principo aiškinimu. Norminio valdymo akto teisėtumas pagal bylos aplinkybes neretai siejamas ir su reikalavimu, kad viešojo valdymo subjektas, priimdamas tokį aktą, laikytųsi įstatymu jam suteiktos specialiosios kompetencijos (žr. šio poskyrio pradžią). Galima pacituoti tokio pobūdžio administracinio ginčo bylos fragmentą.

---

[740] Konstitucinės teisės moksle pabrėžiama, kad įstatymo viršenybės principas yra neatskiriamas teisės viešpatavimo elementas ir įstatymo viršenybė tiesiogiai susijusi su Konstitucijos viršenybės principu, jį papildo ir pratęsia: Konstitucijos 102 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta ne tik Konstitucijos viršenybė visų kitų teisės aktų atžvilgiu, bet ir įstatymo viršenybė poįstatyminių aktų atžvilgiu (E. Kūris. Koordinaciniai ir determinaciniai konstituciniai principai (1) // Jurisprudencija, 2002, t. 26 (18), p. 41). Teisės teorijos mokslo šaltiniuose įstatymų viršenybės principas aiškinamas, pavyzdžiui, taip: „Visi teisės aktai turi paklusti įstatymams, tarp kurių aukščiausią juridinę galią turi konstitucija: „Negalioja joks įstatymas ar kitas teisės aktas, priešingas Konstitucijai (7 straipsnis)" (žr.: A. Vaišvila. Teisės teorija, p. 128).

[741] KT 1994 01 19 nut. // KTNiS (2), p. 8.

[742] Seimo 1993 m. birželio 17 d. nutarimas „Dėl žemės reformos pagrindinių krypčių" // Valstybės žinios, 1993, Nr. 24-561.

[743] Žr. nuorodą Nr. 741 (p. 11).

[744] KT 1995 10 26 nut. // KTNiS (5), p. 16–29.

> „Sprendžiant, ar Tvarkos nuostatos[745] (nuoroda – *aut.*) atitinka pareiškėjo nurodytus įstatymus, yra būtina vadovautis teisės teorijoje įtvirtintu įstatymo viršenybės prieš poįstatyminį norminį aktą principu. Pagal šį principą poįstatyminis norminis aktas jo reguliuojamų teisinių santykių sferoje:
> 1) negali panaikinti arba pakeisti nuostatų, tiesiogiai nustatytų šiuos santykius reguliuojančių įstatymų;
> 2) gali reglamentuoti šiuos teisinius santykius tik ta apimtimi, kuri tiesiogiai ir aiškiai apibrėžta įstatymo, t. y. reglamentuoti teisinius santykius pagal įstatymo jam suteiktą specialiąją kompetenciją.
>
> Todėl, nagrinėjant šią bylą, yra būtina nustatyti ir apibrėžti Tvarkos reguliuojamų teisinių santykių sferą; nustatyti įstatymus, kurie reguliuoja šiuos santykius; nustatyti, ar Tvarkos (pareiškėjo nurodytos) nuostatos tiesiogiai nesikerta su įstatymų nuostatomis; nustatyti atsakovo specialiąją kompetenciją, reglamentuojant šiuos santykius."[746]

Kitoje byloje LVAT konstatavo: „Valdymo reformų ir savivaldybių reikalų ministerija viršijo šiai institucijai Valstybės tarnybos įstatymo ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999 m. lapkričio 11 d. nutarimu Nr. 1260 „Dėl įgaliojimų suteikimo ministerijoms" suteiktus įgalinimus ir pažeidė konstitucinį įstatymų viršenybės principą poįstatyminių aktų atžvilgiu."[747] Taigi ar nebuvo pažeistas įstatymų viršenybės reikalavimas, pagal bylos aplinkybes galima spręsti ir iš to, kaip viešojo valdymo subjektas paisė teisės aktais nustatytos jo kompetencijos.

Doktrinoje pabrėžiami Konstitucijos viršenybės (K 7 straipsnio 1 dalis) ir įstatymų viršenybės principai, tačiau galiojančių teisės aktų normų analizė leidžia kalbėti ir apie aukštesnės grandies poįstatyminių aktų viršenybės žemesnės pakopos valdymo aktų atžvilgiu imperatyvą. Tai išplaukia, pavyzdžiui, iš Vietos savivaldos įstatyme nustatyto reglamentavimo, kad savivaldybės taryba gali sustabdyti ar panaikinti savivaldybės viešojo administravimo subjektų priimtus teisės aktus (11 straipsnio 2 dalis). Kadangi šių subjektų priimtų teisės aktų atitiktį Konstitucijai, įstatymams, Vyriausybės nutarimams ir kitiems su įstatymų įgyvendinimu susijusiems centrinių valstybinio administravimo subjektų priimamiems teisės aktams įgaliotas tikrinti Vyriausybės atstovas (SAPĮ 4 straipsnio 1 dalies 1 punktas), galima teigti, kad savivaldybės taryba panaikina *jos sprendimams* prieštaraujančius savivaldybės viešojo administravimo subjektų teisės aktus, pavyzdžiui, savivaldybės administracijos direktoriaus įsakymus.

---

745 Turima omenyje sveikatos apsaugos ministro 2002 m. vasario 14 d. įsakymu Nr. 85 patvirtinta Sutarčių dėl lėšų kompensuojamiems vaistams apimčių, nustatomų sveikatos priežiūros įstaigoms, sudarymo ir vykdymo tvarka.

746 A. b. Nr. I ^{11}-18/2002 // ATP (3), p. 78.

747 A. b. Nr. 1^{4}-19/2001 // ATP (2), p. 62.

Administracinių teisės aktų viešumas[748]. Konstitucinė nuostata *Galioja tik paskelbti įstatymai* (K 7 straipsnio 2 dalis) lygia greta taikoma ir norminiams administraciniams teisės aktams[749]. Tai išplaukia iš įstatymo reikalavimo, kad „Valstybės žiniose" <...> turi būti skelbiami <...> ministrų, Vyriausybės įstaigų, kitų valstybės valdymo institucijų vadovų ir kolegialių institucijų norminiai teisės aktai, taip pat kiti teisės aktai, kurių skelbimą „Valstybės žiniose" nustato įstatymai ir Vyriausybės nutarimai"[750]. Reikalaujama, kad vietinėje spaudoje būtų skelbiami ir aukštesniųjų administracinių vienetų valdymo institucijų, savivaldybių ir jų vykdomųjų institucijų priimti norminiai teisės aktai[751].

Valdymo norminių aktų oficialus paskelbimas – esminė šių aktų įsigaliojimo, taigi ir teisėtumo sąlyga. Štai LVAT nagrinėtos bylos pavyzdys.

Buvo prašoma ištirti, ar Lietuvos gyventojų genocido ir rezistencijos tyrimo centro generalinio direktoriaus 1999 m. gruodžio 13 d. įsakymu Nr. 121 patvirtintas Pasipriešinimo dalyvių (rezistentų) teisių komisijos narių savanorių ir laisvės kovų dalyvių teisiniam statusui pripažinti darbo reglamentas neprieštarauja kai kuriems Lietuvos Respublikos įstatymams. Minėtas reglamentas „Valstybės žiniose" nebuvo paskelbtas. LVAT nustatė, kad reglamentas pagal turinį yra norminis teisės aktas, t. y. jame nustatytos teisės normos. Todėl teismas padarė išvadą, kad reglamento nepaskelbus įstatymų nustatyta tvarka, *ipso iure* jis yra negaliojantis ir negali būti taikomas praktikoje. Administracinė byla buvo nutraukta, nes pagal ABTĮ 115 straipsnio 1 ir 2 dalių, 116 straipsnio 1 ir 2 dalių normų prasmę administraciniams teismams nėra priskirtinos bylos dėl prašymų ištirti, ar nepradėję galioti norminiai administraciniai aktai, kuriuos priėmė centriniai valstybinio administravimo subjektai, neprieštarauja įstatymams ar Vyriausybės norminiams aktams[752].

Pabrėžtina, kad ne bet kurie teisės aktų skelbimo nuostatos pažeidimai reiškia akto neteisėtumą.

Antai spaudoje buvo paskelbti Vietinės rinkliavos už naudojimąsi nustatytomis Kauno miesto gatvių ir aikščių vietomis automobiliams statyti nuostatai, tačiau tvirtinančio juos savivaldybės tarybos sprendimo tekstas skelb-

---

[748] Valdymo teisėtumo požiūriu svarbus administracinės veiklos viešumas, įgyvendinamas įstatymiškai įtvirtintu reikalavimu *skelbti* poįstatyminius teisės aktus bei jų projektus. Be to, viešumas suprantamas ir kaip viešojo valdymo *atvirumas*, t. y. teisės ginama asmens galimybė gauti informaciją iš viešojo administravimo institucijų, įskaitant ir galimybę susipažinti su teisės aktų projektais. Pastarasis viešumo principo aspektas minimas knygos III.2.1.7.1 skirsnyje aptariant gero administravimo principą.

[749] Sąvoka „įstatymas" šiuo atveju aiškintina kaip apimanti visus norminius teisės aktus.

[750] Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės aktų skelbimo ir įsigaliojimo tvarkos" (nauja red.) // Valstybės žinios, 2002, Nr. 124-5626.

[751] Ten pat, 12 straipsnis.

[752] A. b. Nr. 1^{3}-14/2001 // ATP (2), p. 76–80.

tas nebuvo. Spręsdama administracinį ginčą dėl minėtų nuostatų galiojimo, LVAT teisėjų kolegija konstatavo, kad vertinant teisės akto paskelbimo tvarkos pažeidimo įtaką konkretaus teisės akto galiojimui turi būti atsižvelgiama į tokio pažeidimo dydį, taip pat į nuostatos viešai skelbti teisės aktus pagrindinę paskirtį. Nors savivaldybės tarybos sprendimas yra nuostatų galiojimo būtina sąlyga, tačiau jame privalomų teisės subjektams elgesio taisyklių nėra, taigi šio sprendimo teksto nepaskelbimas tiesioginės įtakos teisės subjektų informavimui apie teisės aktų turinį neturėjo. Teismas nurodė, kad teisės akto pripažinimas negaliojančiu dėl neesminio, formalaus pažeidimo prieštarautų teisinio apibrėžtumo ir teisinio tikrumo principų reikalavimams, neatitiktų teisingumo ir protingumo kriterijų[753].

Išankstinis viešumas – teisės aktų projektų skelbimo reikalavimas, grindžiamas Seimo statuto 134 straipsnio 5 dalies nuostata, kad siekiant geriau informuoti visuomenę valstybės įmonė Seimo leidykla „Valstybės žinios" leidžia „Seimo kroniką", kurioje, be kitos informacijos apie Seimo veiklą, pateikiami ir naujai įregistruotų įstatymų projektai. Informacija apie viešojo administravimo institucijų aktų projektus teikiama taip pat remiantis Vyriausybės 1999 m. vasario 4 d. nutarimu Nr. 118 „Dėl įstatymų ir kitų norminių teisės aktų projektų skelbimo „Interneto" tinkle"[754] bei kai kuriais kitais teisės aktais. Teisės aktų projektų skelbimo principas svarbus prevencine prasme, nes visuomenės susipažinimas su būsimų teisės aktų projektais sudaro prielaidas iš anksto reaguoti į teisinio reguliavimo netobulumus, jo neatitikimą viešiesiems interesams ir pan.[755] Kita vertus, minėta (knygos II.8.1.5 poskyris), kad atsižvelgiant į reikalavimą skelbti tik „Vyriausybei teikiamų *svarbesnių* ir kitų *aktualiausių* (pažymėta – *aut.*) norminių teisės aktų projektus"[756] ar, pavyzdžiui, į tai, kad „informacija apie Vyriausybei teikiamus teisės aktų projektus, kurie nėra skelbiami internete, gali būti teikiama suderinus ją su ministerijos sekretoriumi pagal nustatytas administravimo sritis"[757], galima teigti, kad teismui būtų sudėtinga spręsti, kokiu mastu akto projekto nepaskelbimas pažeidžia valdymo teisėtumo principą.

---

[753] A. b. Nr. A[1]-933-2004 // ATP (6), p. 70–72.

[754] Valstybės žinios, 1999, Nr. 15-389.

[755] Išankstinio teisės aktų viešumo principo teikiamos galimybės plačiau aptartos: A. Andruškevičius. Administracinės teisės principai ir normų ribos, p. 156–162.

[756] Minėto Vyriausybės nutarimo 1 punktas.

[757] Pavyzdinio ministerijų darbo reglamento 46 punktas // Valstybės žinios, 2003, Nr. 80-3639.

2.1.4. Teisingumo principo teisminis interpretavimas

Skiriami du teisingumo principo aspektai. Pirmuoju atveju teisingumo reikalavimas taikomas pačiai teisės kūrimo veiklai. Konstitucinis Teismas jau pirmosiose nagrinėtose bylose suformulavo doktriną, kurios esmę atskleidžia ši citata: „Vienas pagrindinių teisės, kaip socialinio gyvenimo reguliavimo būdo, tikslų – teisingumas. Negalima pasiekti teisingumo tenkinant tik vienos grupės arba vieno asmens interesus ir kartu neigiant kitų interesus. Elgiantis vienašališkai, būtų ignoruojama humaniškoji teisės paskirtis, didėtų socialinių konfliktų galimybė. Teisė negali remtis vien tik daugumos ar mažumos interesais, todėl teisėdaroje siekiama derinti interesus panaudojant optimalias šalių susitarimo galimybes. Šis teisėdaros principas ypač aktualus, kai sprendžiami žmogaus prigimtinių teisių <...> klausimai.“[758] Šiuo principu Konstitucinis Teismas rėmėsi ir kitose bylose, pavyzdžiui, spręsdamas nuosavybės teisių atkūrimą į išlikusį nekilnojamąjį turtą reglamentuojančių įstatymų konstitucingumo klausimus[759]. Taigi šiuo aspektu teisingumo principas faktiškai sutampa su asmens ir visuomenės interesų derinimo principu ir yra jo atspindys.

Kitu aspektu teisingumas įgyvendinamas taikant įstatymų kūrėjo ir kitų teisėkūros subjektų parengtus teisės aktus. Šį principo aspektą bene labiausiai išreiškia teisės doktrinos taisyklės, pagal kurias: 1) įstatymų ir poįstatyminių teisės aktų normos pagal bendrąją taisyklę neturi grįžtamosios galios; 2) niekas neturi būti baudžiamas už tą patį teisės pažeidimą du kartus.

2.1.4.1. Pakitusio reguliavimo netaikymas susiklosčiusiems teisiniams santykiams. Principo išimtys

Teorinėje literatūroje įstatymo negaliojimas atgal *(lex retro non agit)* priskiriamas prie bendrųjų teisės principų, kurie „persmelkia kiekvieną teisės šaką ir nurodo, kaip turi būti formuluojamos tos teisės šakos normos ir organizuojamas jų vykdymas, kad teisinėmis priemonėmis būtų veiksmingai apsaugotos pagrindinės žmogaus teisės“[760].

Administracinėje teisėje šis principas bene ryškiausiai įžvelgiamas normoje ***Aktai, nustatantys arba sugriežtinantys atsakomybę už administracinius teisės pažeidimus, neturi atgalinio veikimo*** (ATPK 8 straipsnio 2 dalis). Akivaizdu, kad žmogaus teisių apsaugos požiūriu nebūtų teisinga, jei už veiką, kuri įstatymų kūrėjo nebuvo traktuojama kaip priešinga teisei, ją įrašius į kodekso draudžiamų veikų sąrašą, asmuo būtų nubaustas tarsi „atgaline data“. Tai visuomenėje sukurtų teisinio netikrumo būseną, kurios princi-

---

[758] KTNiS (4), p. 16.

[759] Žr., pavyzdžiui, KTNiS (5), p. 65, 66; KTNiS (11), p. 64. Šiuose ir kituose nutarimuose Konstitucinis Teismas pabrėžė, kad teisingumas yra vienas iš moralinių vertybių ir teisinės valstybės pagrindų.

[760] Žr.: A. Vaišvila. Teisės teorija, p. 127, 128.

pinį neleistinumą ne kartą savo nutarimuose pabrėžė Konstitucinis Teismas, teigdamas, kad įstatymo ar kito teisės akto galia nukreipiama į ateitį. Negalima iš asmens reikalauti laikytis taisyklių, kurių jo veiklos metu nebuvo, nes jis negalėjo žinoti būsimų nuostatų. Teisės subjektas turi būti tikras, kad jo veiksmai, padaryti vadovaujantis teisės aktais, galiojusiais jų padarymo metu, bus laikomi teisėtais. Priešingu atveju pats įstatymas netektų autoriteto, būtų neįmanoma nustatyti stabilią teisinę tvarką[761]. Panašiai teismas sprendė ir kitoje byloje: „Taisyklė *lex retro non agit* svarbus ir būtinas veiksnys užtikrinant teisės, įstatymų, teisinės tvarkos stabilumą ir tvirtumą, teisinių santykių subjektų teises, pasitikėjimą valstybėje priimtais teisės aktais. Teisės subjektas turi būti įsitikinęs, kad jo elgesys, atitinkantis tuo metu galiojusius teisės aktus, ir vėliau bus laikomas teisėtu ir nesukeliančiu jam neigiamų teisinių padarinių."[762]

Tačiau taisyklė *lex retro non agit* netinka, kai sunkinantis asmenų padėtį įstatymas taikomas tęstinio teisės pažeidimo santykių atveju.

Pareiškėjas AB „Mažeikių nafta" prašė teismą panaikinti Konkurencijos tarybos 2000 m. liepos 10 d. nutarimą, kuriuo bendrovei už Konkurencijos įstatymo (1999 m. kovo 23 d. įstatymo Nr. VIII-1099 redakcija) pažeidimą paskirta 100 000 Lt bauda ir ji įpareigota nutraukti Konkurencijos įstatymo pažeidimus. Apeliacine tvarka skųsdama teismo sprendimą, AB „Mažeikių nafta" greta kitų argumentų nurodė ir tą, kad sutartys su ūkio subjektais buvo pasirašytos dar iki naujojo Konkurencijos įstatymo įsigaliojimo, todėl šis įstatymas Konkurencijos tarybos negalėjo būti taikomas. LVAT konstatavo, kad bendrovės sudarytos sutartys yra reguliuojamos ne tik privatinės, bet ir viešosios teisės. Nors teisės ir pareigos kyla iš sutarties, sudarytos galiojant senajai Konkurencijos įstatymo redakcijai (1992 m. rugsėjo 15 d.), tačiau jose numatytų sąlygų įgyvendinimas tęsėsi ir įsigaliojus naujajai šio įstatymo 1999 m. kovo 23 d. redakcijai, todėl Konkurencijos taryba, veikdama kaip viešojo administravimo subjektas, atlikdama valstybinę Konkurencijos įstatymo priežiūros funkciją turėjo pareigą tirti bendrovės sudarytų sandorių, vykdomų jau galiojant naujajam Konkurencijos įstatymui ir jo normoms, draudžiančioms piktnaudžiauti dominuojančia padėtimi bei atlikti kitus konkurenciją ribojančius veiksmus, atitiktį minėto įstatymo nuostatoms. Taigi LVAT teisėjų kolegija konstatavo, kad Konkurencijos taryba, tirdama akcinės bendrovės veiklą, taikė Konkurencijos įstatymo nuostatas ne atgal, o tiems teisiniams santykiams, kurie vyko įstatymo galiojimo metu, pažeidžiant draudžiančius veiksmus nustačiusias teisės normas[763].

---

[761] KTNiS (2), p. 34.

[762] KTNiS (10), p. 72.

[763] A. b. Nr. A^4-562-2003 // ATP (4), p. 152–173.

„Lex retro non agit" principo taikymo išimtys. Socialinių santykių pokyčiai lemia, kad baudžiamojoje ir administracinėje teisėje įstatymų kūrėjas kai kurias veikas *dekriminalizuoja*, t. y. jų nebelaiko pavojingomis visuomenei, taigi ir priešingomis teisei. Be to, būna ir taip, kad kodeksuose nustatytų sankcijų – bausmių ir nuobaudų – dydžiai keičiami, jos švelninamos. Tokiu atveju galima klausti, kokią įtaką šie teisinės atsakomybės reguliavimo pokyčiai turi jau padarytoms veikoms, kurios jų darymo metu dar buvo baustinos pagal galiojusius įstatymus[764]?

Administracinės teisės doktrina ir teisės taikymo praktika laikosi principinės nuostatos, kad aktai, švelninantys arba panaikinantys administracinę atsakomybę už administracinius teisės pažeidimus, galioja atgal, t. y. taikomi skiriant nuobaudas už teisės pažeidimus, padarytus prieš šių aktų išleidimą, taip pat paskirtoms nuobaudoms, kurios nėra įvykdytos (ATPK 8 straipsnio 2 dalis)[765]. Tai atitinka teisingumo siekį, kad asmuo būtų baudžiamas tik už visuomenei realią grėsmę keliančias veikas; nehumaniška bausti už tai, kas jau nebeaktualu ginant ir saugant visuomeninį gėrį. Todėl nustatyta, kad administracinio teisės pažeidimo bylos teisena negali būti pradėta, o pradėtoji turi būti nutraukta, kai priimamas amnestijos aktas, jeigu jis panaikina administracinės nuobaudos skyrimą (ATPK 250 straipsnio 1 dalies 5 punktas), taip pat kai panaikinamas administracinę atsakomybę nustatantis aktas (ATPK 250 straipsnio 1 dalies 6 punktas). Esant šiems pagrindams turi būti nutraukiamas ir nutarimo skirti administracinę nuobaudą vykdymas, jeigu tokį nutarimą organas (pareigūnas) jau yra priėmęs (ATPK 307 straipsnio 1 dalies 2 ir 3 punktai), o nutrauktas vykdymo procesas negali būti pradėtas iš naujo (ATPK 307 straipsnio 2 dalis). Tai atitinka teisės doktrinos taisyklę *lex benignior retro agit* (įstatymai, švelninantys atsakomybę, turi grįžtamąją galią).

Tačiau pabrėžtina, kad ne visada teisinga asmenų padėtį gerinantį viešosios teisės įstatymą taikyti jau susiklosčiusiems teisiniams santykiams. Galima situacija, kai taisyklės *lex benignior retro agit* taikymas, priešingai, dėl tam tikrų faktinių aplinkybių blogintų asmens padėtį. Štai tokios situacijos pavyzdys.

---

[764] Pagal bendrą taisyklę asmuo, padaręs administracinį teisės pažeidimą, atsako pagal įstatymus, galiojančius teisės pažeidimo padarymo metu ir padarymo vietoje (ATPK 8 straipsnio 1 dalis).

[765] Analogiškas principas galioja Lietuvos Respublikos baudžiamojoje teisėje: „Veikos nusikalstamumą panaikinantis, bausmę švelninantis arba kitokiu būdu nusikalstamą veiką padariusio asmens teisinę padėtį palengvinantis baudžiamasis įstatymas turi grįžtamąją galią, t. y. taikomas iki tokio įstatymo įsigaliojimo nusikalstamą veiką padariusiems asmenims, taip pat atliekantiems bausmę bei turintiems teistumą asmenims" (BK 3 straipsnio 2 dalis).

Administracinio ginčo byloje pareiškėjas (į pensiją išėjęs 1992 m. vasario 24 d.) prašė teismą įpareigoti atsakovą Vidaus reikalų ministeriją perskaičiuoti pensiją nuo 1995 m. sausio 1 d. pagal Vidaus reikalų, Specialiųjų tyrimų tarnybos, valstybės saugumo, krašto apsaugos, prokuratūros, Kalėjimų departamento, jam pavaldžių įstaigų ir valstybės įmonių pareigūnų ir karių valstybinių pensijų įstatymą, numatantį didesnius koeficientus. Taigi iš esmės buvo prašoma taikyti minėto įstatymo grįžtamąją galią. Tačiau pagal naująjį reglamentavimą pareiškėjo pareigybė, kurią jis turėjo apskaičiuojant senatvės pensiją, buvo panaikinta. Teismas konstatavo, kad dėl šios priežasties susidarytų situacija, kai, tenkinant pareiškėjo prašymą, perskaičiuota pensija būtų mažesnė nei turėtoji, o tai neatitiktų teisėtų lūkesčių ir teisinio tikrumo konstitucinių principų, taip pat teisingumo ir protingumo kriterijų[766].

Taigi vienų asmenų padėtį gerinantis įstatymas nebūtinai bus palankus kitų asmenų atžvilgiu. Pasisakydamas apie privatinę teisę tai yra pabrėžęs ir Konstitucinis Teismas: „Atgalinio veikimo galią turinčio akto priėmimas būtų galimas, jei tai nurodyta pačiame įstatyme ir jei toks teisės aktas teisės subjektams nepablogintų teisinės padėties. Tačiau visais atvejais reikia atsižvelgti į tai, kad privatinėje teisėje pagerinus vienos teisinių santykių šalies padėtį kitos šalies padėtis paprastai gali pablogėti.“[767]

Administracinė teisėkūra ir principas „lex retro non agit“. Administracinės teisės kūrėjui kai kuriais atvejais taip pat aktuali įstatymų atgalinio netaikymo taisyklė. Tai pasakytina apie požiūrį į oficialų skelbimą tų poįstatyminių teisės aktų, kurie buvo priimti dar iki įsigaliojant 1992 m. Lietuvos Respublikos Konstitucijai. Lietuvos valstybės istorija taip jau susiklostė, kad dalis po 1990 m. kovo 11 d. priimtų poįstatyminių teisės aktų oficialiai nebuvo paskelbti, nes tuo metu galioję įstatymai nenustatė pareigos skelbti visus neįslaptintus poįstatyminius norminius teisės aktus, o to reikalaujanti Lietuvos Respublikos Konstitucija (7 straipsnio 2 dalis), kaip žinoma, įsigaliojo 1992 m. lapkričio 6 d., taigi praėjus daugiau nei dvejiems metams po nepriklausomos Lietuvos valstybės atkūrimo. Vadinasi, galima klausti, ar buvo privalu „Valstybės žinių“ leidinyje paskelbti tuos teisės aktus, kurie buvo priimti per laikotarpį nuo 1990 iki 1992 metų, t. y. ar Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl įstatymų ir kitų teisės aktų skelbimo ir įsigaliojimo tvarkos“ turėjo būti taikomas jau susiklosčiusiems teisiniams santykiams, šiuo atveju — tokiems poįstatyminiams teisės aktams, kurie galiojo, nors ir nebuvo oficialiai paskelbti. Štai teismų praktikos pavyzdžiai šiuo klausimu.

[766] A. b. A⁴-110-2003 // ATP (4), p. 310–318.
[767] KT 1998 03 25 nut. // KTNiS (10), p. 72.

Vienoje byloje LVAT sprendė, ar Vidaus reikalų ministerijos 1991 m. birželio 25 d. įsakymu Nr. 240 patvirtintos Socialinių garantijų teikimo policijos ir kitų vidaus reikalų įstaigų pareigūnams nuostatų taikymo instrukcijos 7 punktas neprieštarauja Vyriausybės 1991 m. balandžio 12 d. nutarimo Nr. 127 „Dėl socialinių garantijų policijos ir kitų vidaus reikalų įstaigų pareigūnams“ 3 punktui. Teismui šioje byloje buvo svarbu išsiaiškinti minėtos instrukcijos galiojimo klausimą. Teismas teisiškai nepagrįstu pripažino bylos atsakovo Vidaus reikalų ministerijos nurodytą argumentą, kad nuo Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės aktų skelbimo ir įsigaliojimo tvarkos“ įsigaliojimo dienos minėta Instrukcija neteko galios, nes šio įstatymo 10 straipsnio 2 dalis nustato, kad Lietuvos banko, ministerijų, kitų valstybės valdymo institucijų priimti teisės aktai negalioja, kol jie nepaskelbti „Valstybės žiniose“. Teismas išaiškino, kad ši įstatymo nuostata taikoma tik tiems teisės aktams, kurie priimti po įstatymo įsigaliojimo[768], nes įstatymai, išskyrus tam tikrus atvejus (pavyzdžiui, asmens padėtį lengvinantys įstatymai, taikant baudžiamąją arba administracinę atsakomybę), neturi grįžtamosios galios, jei tai tiesiogiai nenumatyta pačiame įstatyme. Įstatyme „Dėl Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės aktų skelbimo ir įsigaliojimo tvarkos“ tokia išimtis nenumatyta, įpareigojimo paskelbti „Valstybės žiniose“ aktus, priimtus iki šio įstatymo įsigaliojimo, taip pat nėra[769].

Matome, kad šiuo atveju administracinis teismas, remdamasis principu *lex retro non agit*, laikėsi nuomonės, kad įsigaliojus minėtam Lietuvos Respublikos įstatymui dėl teisės aktų skelbimo ir įsigaliojimo tvarkos, anksčiau priimtų ir oficialiai nepaskelbtų teisės aktų kūrėjai neprivalėjo vėliau juos peržiūrėti ir šio įstatymo nustatyta tvarka skelbti.

Tačiau kitu atveju 1990–1992 metais priimtų poįstatyminių teisės aktų nepaskelbimas teismo buvo traktuojamas kaip neatitinkantis teisėtumo nuostatos. Štai viena iš Konstitucinio Teismo nagrinėtų bylų.

Vyriausybės 1991 m. lapkričio 8 d. nutarimas Nr. 458 „Dėl Nuostolių, padarytų gamtai, pažeidus aplinkos apsaugos įstatymus, skaičiavimo metodikos patvirtinimo“ buvo paskelbtas „Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tary-

[768] Šiuo metu įstatymas „Dėl įstatymų ir kitų teisės aktų skelbimo ir įsigaliojimo tvarkos“ (Valstybės žinios, 1993, Nr. 12-296, nauja red.: Valstybės žinios, 2002, Nr. 124-5626) nustato, kad Lietuvos Respublikos įstatymai įsigalioja po to, kai juos pasirašo ir „Valstybės žiniose“ paskelbia Respublikos Prezidentas, jei pačiuose įstatymuose nenustatyta vėlesnė įsigaliojimo data. Respublikos Prezidento dekretai, Vyriausybės nutarimai, ministrų, Vyriausybės įstaigų, kitų valstybės valdymo institucijų vadovų ir kolegialių institucijų norminiai teisės aktai įsigalioja kitą dieną po jų paskelbimo „Valstybės žiniose“, jeigu pačiuose teisės aktuose nenustatyta vėlesnė jų įsigaliojimo data. Aukštesniųjų administracinių vienetų valdymo institucijų, savivaldybių ir jų vykdomųjų institucijų priimti norminiai aktai įsigalioja kitą dieną po jų paskelbimo vietinėje spaudoje, jeigu pačiuose teisės aktuose nenustatyta vėlesnė jų įsigaliojimo data (žr. 5 straipsnio 1 dalį, 8 straipsnio 1 dalį, 9 straipsnio 1 dalį, 11 straipsnio 1 dalį, 12 straipsnį).

[769] A. b. Nr. I^2-5/2002 // ATP (3), p. 19–25.

bos ir Vyriausybės žiniose"[770], tačiau šiuo nutarimu patvirtinta Nuostolių skaičiavimo metodika minėtame oficialiame leidinyje skelbta nebuvo, tik išspausdinta Aplinkos apsaugos departamento ir Lietuvos informacijos instituto informaciniame leidinyje „Aplinkos apsauga Lietuvos Respublikoje". Konstitucinis Teismas, vertindamas Vyriausybės nutarimą ir juo patvirtintą Metodiką kaip bendrą teisės aktą, pabrėžė, kad teisėkūros subjektai pagal Konstituciją turi pareigą atlikti visų savo iki Konstitucijos įsigaliojimo išleistų ir tebegaliojančių teisės aktų peržiūrą ir įvertinti, ar šie aktai, to teisėkūros subjekto manymu, neprieštarauja Konstitucijai. Teismas konstatavo, kad Nuostolių, padarytų gamtai pažeidus aplinkos apsaugos įstatymus, skaičiavimo metodikos paviešinimas ne oficialiame teisės aktų skelbimo šaltinyje negali būti laikomas atitinkančiu Konstitucijoje įtvirtintas teisės aktų paskelbimo oficialumo, viešumo nuostatas. Šiuo pagrindu teismas padarė išvadą, kad Vyriausybės 1991 m. lapkričio 8 d. nutarimas Nr. 458 „Dėl nuostolių, padarytų gamtai, pažeidus aplinkos apsaugos įstatymus, skaičiavimo metodikos patvirtinimo" prieštaravo Konstitucijos 7 straipsnio 2 daliai, įstatymo „Dėl Lietuvos Respublikos Konstitucijos įsigaliojimo tvarkos" 2 straipsniui, konstituciniam teisinės valstybės principui[771].

Taigi šiuo atveju galima teigti, kad 1992 m. Lietuvos Respublikos Konstitucija ir jos įsigaliojimą reglamentuojantis įstatymas tarsi „galiojo atgal", t. y. teisėkūros subjektai privalėjo peržiūrėti iki tol priimtus norminius teisės aktus. Pabrėžtina, kad Konstitucinio Teismo nutarimas buvo priimtas vėliau nei minėtas LVAT sprendimas, todėl nagrinėjant panašias bylas būtų privalu vadovautis Konstitucinio Teismo suformuluota doktrina šiuo klausimu.

2.1.4.2. *Non bis in idem* interpretavimo aspektai

Teisingumo principą, be jau aptartų požymių, išreiškia ir taisyklė *non bis in idem* – asmeniui, padariusiam teisės pažeidimą, bausmė ar administracinė nuobauda neturi būti skiriama du kartus. Ši teisingumo nuostata išplaukia iš konstitucinės nuostatos *Niekas negali būti baudžiamas už tą patį nusikaltimą antrą kartą* (K 31 straipsnio 5 dalis) ir yra pakartota BK: *Niekas negali būti baudžiamas už tą pačią nusikalstamą veiką du kartus* (2 straipsnio 6 dalis). Administracinėje teisėje minėta taisyklė suformuluota taip: „Už vieną administracinį teisės pažeidimą gali būti paskirta pagrindinė arba pagrindinė ir papildomoji nuobauda" (ATPK 22 straipsnio 2 dalis)[772].

---

[770] Teisės aktų oficialaus skelbimo leidinys, vėliau pakeistas „Valstybės žiniomis".

[771] KT 2003 10 29 nut. // KTNiS (21), p. 183–185.

[772] Įspėjimas, bauda ir administracinis areštas priskiriami prie pagrindinių nuobaudų. Kitos ATPK 21 straipsnio 1 dalyje nustatytos administracinės nuobaudos, t. y. daikto, kuris buvo administracinio teisės pažeidimo padarymo įrankis arba tiesioginis objektas, ir pajamų, kurios buvo gautos administracinio teisės pažeidimo padarymu, konfiskavimas, taip pat specialiosios teisės atėmimas bei nušalinimas nuo darbo (pareigų) skiriamos kaip pagrindinės ir kaip papildomos (žr. ATPK 22 straipsnio 1 dalį).

Teismams aptariamojo principo interpretavimo klausimas kyla keliais aspektais: 1) taikant administracinę atsakomybę; 2) taikant administracinę atsakomybę, kai prieš tai buvo spręstas baudžiamosios atsakomybės taikymo klausimas; 3) taikant administracines nuobaudas ir ekonomines (turtines) sankcijas pagal specialiuosius įstatymus.

Pirmuoju aspektu principo *non bis in idem* doktriną yra glaustai suformulavęs Konstitucinis Teismas, spręsdamas dėl ATPK 130^2 straipsnio (1994 m. liepos 18 d. redakcija) atitikties Konstitucijai[773]. Teismas pabrėžė, kad principas *non bis in idem*, draudžiantis bausti antrą kartą už tą patį teisės pažeidimą, nereiškia, kad už teisės pažeidimą asmeniui apskritai negali būti taikomos skirtingos teisinės atsakomybės rūšys, taip pat kad už nusikaltimą jam negali būti taikoma pagrindinė ir papildoma bausmė, o už administracinį teisės pažeidimą – pagrindinė ir papildoma administracinė nuobauda.

Taigi draudimas bausti du kartus už vieną ir tą patį administracinį nusižengimą būtų pažeistas asmeniui skiriant, pavyzdžiui, dvi pagrindines administracines nuobaudas, o skyrimas vienu metu pagrindinės ir papildomos nuobaudos minėtam principui neprieštarauja[774].

Iš Konstitucinio Teismo pateiktos *non bis in idem* interpretacijos išplaukia dar vienas aspektas – administracinės nuobaudos skyrimas asmeniui neužkerta kelio taikyti jam kitos rūšies teisinę atsakomybę. Antai Lietuvos Respublikos 2003 m. balandžio 29 d. įstatymu patvirtinto Vidaus tarnybos statuto[775] 25 straipsnio 1 dalies norma nustato, kad pareigūnai už tarnybinius nusižengimus tarnybinėn atsakomybėn traukiami neatsižvelgiant į baudžiamosios ar administracinės atsakomybės taikymą. Vadinasi, statutinį pareigūną nubaudus, tarkim, pagal ATPK nustatytą reguliavimą, jam dar gali būti skirta viena iš minėtame statute nurodytų tarnybinių nuobaudų[776]. Tiesa, LVAT jurisprudencijoje galimybė asmenį bausti taikant skirtingų rūšių atsakomybę traktuojama siauriau: nurodoma, kad *non bis in idem* principas, draudžiantis antrą kartą bausti tą patį asmenį už tą patį teisės pažeidimą, leidžia taikyti asmeniui kitas atsakomybės rūšis, kurių pagrindinė paskirtis nėra baudimas (pavyzdžiui, civilinę atsakomybę)[777]. Tad ar minėtame statute nustatytas reguliavimas neprieštarauja *non bis in idem* taisyklei? Šiuo atveju galima samprotauti, kad statutinio parei-

[773] KT 2001 05 07 nut. // KTNiS (16), p. 112–117.

[774] Ten pat, p. 116.

[775] Valstybės žinios, 2003, Nr. 42-1927.

[776] Antai, pavyzdžiui, 2006 m. baustas administracine nuobauda už vairavimą esant neblaiviam ir atleistas iš tarnybos VSD pareigūnas šią nuobaudą ginčijo administraciniame teisme, bet teismas klausimą išsprendė neigiamai.

[777] Žr.: a. b. Nr. A^{15}-39-2005 // ATP (7), p. 139.

gūno padaryta ATPK ar BK draudžiama veika pažeidžiamos iš karto dvi vertybės: kodeksų ginami visuomeniniai gėriai ir visuomenės pasitikėjimas vidaus reikalų įstaiga (žr. Vidaus tarnybos statuto 2 straipsnio 7 dalies normą), todėl pateisinamas baudžiamosios (administracinės) atsakomybės ir tarnybinės atsakomybės taikymas kartu.

LVAT yra atskleidęs dar vieną aptariamojo principo doktrinos aspektą – kai ikiteisminis tyrimas dėl teisės pažeidimo nutraukiamas ir po to sprendžiamas administracinės atsakomybės taikymo klausimas, kad *non bis in idem* nebūtų pažeista taisyklė, reikia, kad nutarime nutraukti ikiteisminį tyrimą būtų nurodyta apie asmens traukimą administracinėn atsakomybėn, kitaip tariant, turi būti konstatuojama administracinio teisės pažeidimo juridinė sudėtis – ne tik pažeidimo subjektas, kėsinimosi objektas, pažeidimo objektyviosios pusės elementai, bet ir teisės pažeidėjo kaltė (subjektyvusis valinis momentas)[778]. Administracinis teismas principą *non bis in idem* interpretuoja (taiko) ir esant tokiai teisinei situacijai, kai specialiajame įstatyme numatytos ekonominės sankcijos (pagal „baudimo“ elementą prilygstančios administracinėms nuobaudoms[779]) taikomos juridiniam asmeniui, sukeliant jam turto praradimo padarinių, ir kartu skiriama administracinė nuobauda (piniginė bauda) įmonės savininkui. LVAT suformulavo jurisprudencinę nuostatą, kad siekiant išvengti *non bis in idem* principo pažeidimo tokiu atveju turi būti konstatuota, kad neigiami turtinių sankcijų taikymo padariniai nepaveikia ir negali paveikti vieno ir to paties asmens nuosavybės. Priešingu atveju asmuo, pakartotinai patiriantis turtinių praradimų, būtų pripažintas baudžiamu antrą kartą[780]. Taigi šio pobūdžio ginčo bylose turi būti sprendžiamas atsakomybėn patrauktų juridinio ir fizinio asmenų tapatumo klausimas.

2.1.5. Proporcingumo interpretavimas valdymo aktais ribojant asmens teises bei nustatant ir taikant administracines sankcijas

Proporcingumo imperatyvas – plataus turinio teisės kategorija, kurią taikant apginami kiti administracinės teisės principai, pavyzdžiui, teisingumas ar, tarkim, privačių ir visuomenės interesų derinimo siekiamybė. Proporcingumo esmę atskleidžia taisyklė, kad asmenų atžvilgiu valstybės taikomos administracinės priemonės (viešojo valdymo aktai, atsakomybę reglamentuojančios normos ir pan.) turi atitikti siekiamus tikslus, būti jiems adekvačios.

---

778 Žr.: a. b. Nr. N[12]-537-2005 // ATP (7), p. 58–61.

779 Žr. LVAT 2004 12 22 sprendimą // ATP (6), p. 210.

780 A. b. Nr. A[15]-39-2005 // ATP (7), p. 146–152.

Administracinės teisės mokslas proporcingumą komentuoja taip: „Reikalavimas laikytis proporcingumo principo valstybėje, pagrįstoje teisės viršenybės principu, yra visa apimantis. Remiantis šiuo principu viešojo administravimo subjektai gali susiaurinti piliečių teises jų santykių su valstybe atžvilgiu tik tiek, kiek tai yra būtina viešojo intereso apsaugai. Turi būti protingas pasirinktų priemonių ir siekiamo tikslo ryšys. Tai reiškia, kad bet koks piliečių teisių apribojimas ne tik turi atitikti įstatymų kūrėjo nurodytą tikslą, jis taip pat turi būti būtinas tuo požiūriu, kad tikslas negali būti pasiekiamas kitomis priemonėmis, mažiau ribojančiomis privačias teises ir interesus. Maža to, privačiam asmeniui tekę apsunkinimai turi būti protingai susiję su ta nauda, kurią šis privatus asmuo ir visa visuomenė gaus iš administracinio akto. Atvejai, kai asmeniui tekę apsunkinimai nėra protingai susiję su nagrinėjamo klausimo svarba, bus pripažįstami proporcingumo principo pažeidimu.“[781]

Proporcingumo imperatyvas taikomas ir rašytiniams administraciniams sprendimams (tai dažniausiai individualaus pobūdžio teisės aktai, taikomi asmeniui ar tam tikrai jų grupei), ir kardomiesiems viešojo valdymo veiksmams. Tai išplaukia, pavyzdžiui, iš Policijos veiklos įstatymo[782] nuostatų: *Policijos veikla grindžiama <...> prievartos naudojimo tik būtinais atvejais ir jos proporcingumo principais* (2 straipsnis); *Prievarta, galinti sukelti kūno sužalojimą ar mirtį, gali būti naudojama tik tiek, kiek to reikia tarnybinei pareigai įvykdyti, ir tik po to, kai visos įmanomos įtikinimo ar kitos priemonės nebuvo veiksmingos* (23 straipsnio 1 dalis)[783].

Administracinė atsakomybė ir proporcingumo principas. Atsižvelgtina į Konstitucinio Teismo jurisprudencijos nuostatą: „Esminę reikšmę turi tai, ar Administracinių teisės pažeidimų kodekse nustatytas administracinės atsakomybės visuminis teisinis reguliavimas yra toks, kuris sudaro teisines prielaidas ne tik nubausti asmenį, bet ir nubausti jį teisingai: ar ATPK numatytos administracinės nuobaudos yra proporcingos (adekvačios) teisės pažeidimų pobūdžiui ir siekiamiems tikslams, ar nuobaudos yra diferencijuotos taip, kad jas taikant būtų galima atsižvelgti į teisės pažeidimo pobūdį, ar teismams yra nustatyta teisė, atsižvelgiant į atsakomybę lengvinančias ir kitas aplinkybes, skirti mažesnę nuobaudą nei sankcijoje numatyta

---

[781] Viešasis administravimas ir privatūs asmenys. – Vilnius, 2004. P. 20, 21.

[782] Valstybės žinios, 2000, Nr. 90-2777.

[783] Panašiai aptariamasis principas taikomas valstybės sienos apsaugos tarnybos pareigūnams. Tiesa, tarp šios tarnybos veiklą norminančių principų proporcingumas tiesiogiai neminimas, tačiau Valstybės sienos apsaugos tarnybos įstatymo (Valstybės žinios, 2000, Nr. 92-2848) 22 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad pareigūnai šaunamąjį ginklą ir specialiąsias priemones gali panaudoti tais atvejais, kai jiems pavestų tarnybinių pareigų negalima įvykdyti kitu būdu be grėsmės savo pačių arba kitų asmenų gyvybei.

minimali ir kt."[784] Vadinasi, proporcingumo reikalavimas taikomas ir nustatant administracinę atsakomybę reglamentuojančias normas, ir jas taikant konkrečių teisės pažeidimų atvejais.

Kuriant ATPK specialiosios dalies normas, t. y. tokias elgesio taisykles, kurios apibrėžia visuomenei pavojingas ir teisei priešingas asmens veikas, proporcingumo principo atžvilgiu svarbiausia tai, kad už jas nustatytų sankcijų (administracinių nuobaudų) dydis atitiktų veikos pavojingumo laipsnį. Šį teiginį pagrindžia ir LVAT jurisprudencinė pozicija: „administracinėje teisėje galioja principas, kad nuobauda turi būti proporcinga padaryto pažeidimo sunkumui, t. y. jo pavojingumui, todėl ATPK numatytų pažeidimų sunkumas gali būti įvertinamas pagal už juos numatytas sankcijas, t. y. kuo griežtesnė sankcija, tuo sunkesnis (pavojingesnis) yra pažeidimas"[785]. Jei teisės pažeidimų pobūdis yra toks, kad už juos būtina nustatyti sąlygiškai dideles atsakomybę reglamentuojančių normų sankcijas, tokius teisės pažeidimus įstatymų kūrėjas turėtų priskirti baudžiamosios teisės sričiai kaip nusikaltimus ir baudžiamuosius nusižengimus[786].

Taikant administracinę atsakomybę labai svarbi yra ATPK norma, nustatanti, kad skiriant nuobaudą atsižvelgiama į padaryto teisės pažeidimo pobūdį, pažeidėjo asmenybę bei atsakomybę lengvinančias[787] ir sunkinančias[788] aplinkybes (30 straipsnio 2 dalis). Šią nuostatą tikslina kita ATPK norma, įgalinanti administracinio teisės pažeidimo bylą nagrinėjantį subjektą paskirti asmeniui mažesnę nuobaudą nei sankcijoje numatyta minimali arba paskirti švelnesnę nuobaudą nei numatyta sankcijoje, arba visai neskirti administracinės nuobaudos. Tai gali būti atlikta atsižvelgiant į nustatytas atsakomybę lengvinančias bei kitas įstatymų nenurodytas lengvinančias aplinkybes ir vadovaujantis teisingumo ir protingumo kriterijais (30^1 straipsnio 1 dalis). Tokį motyvuotą sprendimą sankcionuoja apylinkės teismo teisėjas (ATPK 30^1 straipsnio 3 dalis).

Taigi nurodytu atveju proporcingumo principas lemia, kad esant atsakomybę lengvinančių aplinkybių teisės pažeidėjui gali būti paskirta švelnesnė administracinė nuobauda ar net visiškai atleidžiama nuo pareigos atsakyti. Ir priešingai: jei nustatoma esant atsakomybę už administracinį teisės pažeidimą sunkinančių aplinkybių, taikoma griežtesnė nuobauda, – pagal baudos dydžio teisės normos sankcijoje minimumo ir maksimumo

---

[784] KT 2000 12 06 nut. // KTNiS (15), p. 102.

[785] Žr. LVAT konsultaciją dėl sunkesnio administracinio teisės pažeidimo atskyrimo nuo nesunkaus // ATP (2), p. 320, 321.

[786] Ši problema buvo viena iš paskatų rengti naują Lietuvos Respublikos ATPK (išsamiau žr.: A. Andruškevičius. Administracinės teisės principai ir normų ribos, p. 191–193).

[787] ATPK 31 straipsnis.

[788] ATPK 32 straipsnis.

vidurkį baudos dydis didinamas nuo vidurkio iki maksimumo (ATPK 30^2 straipsnio 1 dalis)[789].

Tai, kad ATPK 30^1 straipsnio 1 dalies norma suformuluota dispozityviąja nuostata „gali paskirti mažesnę nuobaudą", neturėtų būti vertinama kaip absoliuti administracinę nuobaudą skiriančio subjekto diskrecija. Taip tvirtinti leidžia ATPK 30 straipsnio 2 dalies nuostata: „Skiriant nuobaudą, atsižvelgiama (vadinasi, *privalu* atsižvelgti – *aut.*) į padaryto teisės pažeidimo pobūdį, pažeidėjo asmenybę bei atsakomybę lengvinančias ir sunkinančias aplinkybes." Be to, diskreciją riboja ir minėti *teisingumo* ir *protingumo* kriterijai, įpareigojantys atsižvelgti ir į kitas, įstatymo tiesiogiai nenurodytas aplinkybes, galinčias turėti įtakos pažeidėjui taikomos sankcijos griežtumui.

1984 m. priimtas ATPK proporcingumo skiriant nuobaudas reikalavimą taikė tik fiziniams asmenims. Tačiau pagal kitus teisės aktus, pavyzdžiui, Konkurencijos ar, tarkim, Alkoholio kontrolės, Tabako kontrolės įstatymus administracinė atsakomybė buvo numatyta ir juridinio asmens statusą turintiems subjektams. Vadinasi, galima klausti, ar tokiais atvejais galioja įprastos proporcingumo imperatyvo taisyklės. Pastebėtina, kad minėtieji ir kai kurie kiti specialieji įstatymai šį principą atspindi pakankamai aiškiai. Antai Konkurencijos įstatymo[790] 40 straipsnyje įtvirtinta norma, kad Konkurencijos taryba, skirdama ūkio subjektams šiame įstatyme nustatytas pinigines baudas, vadovaujasi objektyvumo ir proporcingumo principais. Įstatymo 42 straipsnis nurodo, kad skiriamos ūkio subjektams baudos diferencijuojamos atsižvelgiant į pažeidimo pavojingumą, pažeidimo trukmę, ūkio subjekto atsakomybę lengvinančias ar sunkinančias aplinkybes, kiekvieno ūkio subjekto įtaką pažeidimo padarymui, kai pažeidimą padaro keli ūkio subjektai, o 43 straipsnyje yra nustatyti atleidimo nuo baudos pagrindai. Alkoholio kontrolės[791] ir Tabako kontro-

---

[789] Pastebėtina, kad esant tokiai sunkinančiai atsakomybę aplinkybei, kai teisės pažeidimas padarytas neblaivaus asmens arba asmenų, apsvaigusių nuo narkotinių, psichotropinių ar toksinių medžiagų, pareigūnas, skiriantis administracinę nuobaudą pagal administracinio teisės pažeidimo pobūdį, gali nepripažinti šios aplinkybės atsakomybę sunkinančia (ATPK 32 straipsnio 1 dalies 8 punktas). Iš esmės tokia pat nuostata taikoma ir tada, kai teisės pažeidimas buvo padarytas grupės asmenų: pareigūnas, atsižvelgdamas į atskirų asmenų dalyvavimo padarant teisės pažeidimą pobūdį ir laipsnį ar paramą išaiškinant pažeidimo padarymo aplinkybes ir jį padarant dalyvaujančius asmenis, gali jiems nepripažinti šios aplinkybės (t. y. grupės požymio) sunkinančia atsakomybę (ATPK 32 straipsnio 1 dalies 1 punktas). Šios kodekso nuostatos atitinka atsakomybės taikymo proporcingumo principą, nes asmens neblaivumas ar apsvaigimas nuo tam tikrų medžiagų, taip pat pažeidimo padarymas grupės asmenų nebūtinai visais atvejais reiškia tų asmenų didesnį pavojingumą visuomenei.

[790] Valstybės žinios, 1999, Nr. 30-856 (2004 m. įstatymas papildytas priedu Nr. IX-2126 // Valstybės žinios, 2004, Nr. 63-2244).

[791] Valstybės žinios, 1995, Nr. 44-1073, nauja red.: Valstybės žinios, 2004, Nr. 47-1548.

lės[792] įstatymai, nors tiesiogiai ir neįtvirtindami atsakomybės proporcingumo nuostatos, nurodo, kad konkretus skiriamos baudos dydis nustatomas atsižvelgiant į įstatyme nurodytas atsakomybę lengvinančias ar sunkinančias aplinkybes. Jeigu yra atsakomybę lengvinančių aplinkybių, baudos dydis mažinamas nuo vidurkio iki minimumo, o esant atsakomybę sunkinančių aplinkybių, didinamas nuo vidurkio iki maksimumo (žr. atitinkamai 34 ir 25[793] minėtų įstatymų straipsnius).

Kartu pastebėtina, kad Alkoholio kontrolės ir Tabako kontrolės įstatymai, skirtingai nei ATPK, nenustato atsakomybę taikančio subjekto teisės skirti mažesnę baudą nei normos sankcijoje numatyta minimali. Konkrečiais individualių administracinių ginčų atvejais tai kelia problemų (žr. knygos III.2.1.8.3 skirsnį).

Valstybės tarnautojų atsakomybė ir proporcingumo nuostata. Teisinės atsakomybės institutas apima ne tik administracines sankcijas už ATPK draudžiamas asmens veikas, bet ir valstybės tarnautojų tarnybinę bei drausminę („statutinę") atsakomybę (žr. I.5.4.3), todėl reikėtų išsiaiškinti, kaip proporcingumo reikalavimas įtvirtintas valstybės tarnybos santykius reglamentuojančiuose teisės aktuose.

Žvelgiant į aptariamąjį administracinės teisės institutą kaip į tam tikrų normų visumą, galima pastebėti, kad proporcingumo turi būti paisoma ne tik skiriant nuobaudą jau dirbančiam valstybės tarnautojui, bet ir nustatant priėmimo į valstybės tarnybą sąlygas, t. y. įstatyme formuluojant kai kuriuos ribojimus siekiantiems pareigų valstybės tarnyboje. Konstitucinis Teismas, remdamasis Europos Žmogaus Teisių Teismo jurisprudencija, vienoje byloje pabrėžė, kad „valstybėms yra suteikta didesnė laisvė nacionalinėje teisėje spręsti valstybinės tarnybos reguliavimo klausimus, nustatyti papildomus reikalavimus bei apribojimus priimant asmenis į darbą valstybės institucijose. Kita vertus, minimų apribojimų pobūdis turi atitikti tikslus, kuriais jie daromi"[794].

---

[792] Valstybės žinios, 1996, Nr. 11-281, nauja red.: Valstybės žinios, 2003, Nr. 117-5317.

[793] Šiame Tabako kontrolės įstatymo straipsnyje atsakomybės taikymo proporcingumas formuluojamas nurodant, kad jeigu yra atsakomybę lengvinančių aplinkybių, skiriamos baudos dydis neturi viršyti ekonominės sankcijos už padarytą pažeidimą vidurkio, o esant atsakomybę sunkinančių aplinkybių skiriamos baudos dydis turi būti ne mažesnis kaip ekonominės sankcijos vidurkis.

[794] Šiuo atveju KT sprendė, ar kai kurių įstatymų nuostatos, draudžiančios buvusiems Valstybės saugumo komiteto (sovietmečio represinės struktūros – *aut.*) kadriniams darbuotojams dirbti Lietuvos Respublikos valstybės pareigūnais arba tarnautojais valstybinėje tarnyboje, neprieštarauja Konstitucijos 33 straipsnio 1 dalies nuostatai, kad piliečiai turi teisę „lygiomis sąlygomis stoti į Lietuvos Respublikos valstybinę tarnybą" (KT 1999 03 04 nut. // KTNiS (12), p. 60).

Tarnybinės atsakomybės proporcingumo principas netiesiogiai formuluojamas Valstybės tarnybos įstatyme[795] nurodant, kad Tarnybinė nuobauda skiriama atsižvelgiant į kaltę, tarnybinio nusižengimo padarymo priežastis, aplinkybes ir padarinius, į valstybės tarnautojo veiklą iki tarnybinio nusižengimo padarymo bei į Korupcijos prevencijos įstatymo numatytais atvejais ir tvarka pateiktą informaciją (29 straipsnio 2 dalis). Tarnybinė nuobauda – atleidimas iš pareigų – gali būti skiriama už šiurkštų tarnybinį nusižengimą, taip pat už kitą tarnybinį nusižengimą, jei prieš tai valstybės tarnautojui nors kartą per paskutinius 12 mėnesių buvo taikyta tarnybinė nuobauda – griežtas papeikimas (VTĮ 29 straipsnio 4 dalis). Įstatymas apibrėžia ir tai, kas laikoma šiurkščiu pažeidimu (29 straipsnio 6 dalis).

Pastebėtina, kad pirminės redakcijos[796] Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatyme tarnybinė atsakomybė buvo labiau diferencijuota: tarnybiniai nusižengimai skirstomi į lengvus, vidutinius ir sunkius, juos atitinkamai suformuluojant ir kiekvienu atveju nustatant atitinkančias pažeidimo pobūdį tarnybines nuobaudas. Dabar apibrėžiami tik šiurkštūs tarnybiniai nusižengimai. Toks valstybės tarnybos santykių reglamentavimo pokytis laikytinas netinkamu ne tik tarnybinės atsakomybės taikymo proporcingumo, bet ir platesniuoju vidaus administravimo veiksmingumo požiūriu, nes ne įstatymų kūrėjas, o institucijos ar įstaigos vadovas gali nuspręsti, kas laikytina „kitokiu", išskyrus šiurkštų, tarnybiniu nusižengimu[797].

Drausminių nuobaudų skyrimo statutiniams pareigūnams, t. y. tokiems, kurių tarnybos santykius reglamentuoja specialūs teisės aktai (statutai), proporcingumas buvo nustatytas, pavyzdžiui, normose, kuriose reikalaujama atsižvelgti į padaryto tarnybinio nusižengimo sunkumą, jo padarymo aplinkybes, priežastis ir padarinius, taip pat į ankstesnę pareigūno tarnybą, taip pat nustatoma, kad už tyčinį tarnybinį nusižengimą taikoma griežtesnė nuobauda negu už tarnybinį nusižengimą dėl neatsargumo ar aplaidumo, ir kad atsakomybė yra didesnė, jeigu tarnybinis nusižengimas padaromas prieš pavaldų pagal pareigas valstybės tarnautoją[798].

Gera proporcingumo imperatyvo taikymo statutinės atsakomybės santykiams iliustracija yra ši LVAT išspręsta administracinio ginčo byla.

---

795 Nauja red.: Valstybės žinios, 2002, Nr. 45-1708.

796 Valstybės žinios, 1999, Nr. 66-2130.

797 Galima įvairiai svarstyti, kodėl VTĮ buvo pakeistas ir pasirinktas „šiurkštusis" valstybės tarnautojų atsakomybės reglamentavimo būdas, tačiau neatmestina ir tai, kad tarnybinių nuobaudų detalaus „sąrašo" nustatymas netiko pirmiausia patiems valdininkams.

798 Drausminių nuobaudų skyrimo vidaus reikalų sistemos statutiniams pareigūnams ir tarnybinių patikrinimų atlikimo tvarkos, patvirtintos vidaus reikalų ministro 2001 m. gegužės 25 d. įsakymu Nr. 263 (Valstybės žinios, 2001, Nr. 47-1644), 5 punkto 5.2, 5.3 ir 5.4 papunkčiai (galiojo iki 2003 m. rugsėjo 4 d.).

A. S. buvo atleistas iš STT taikant Specialiųjų tyrimų tarnybos statuto 12 straipsnio 2 dalies 6 punkto normą, pagal kurią pareigūnas gali būti atleidžiamas iš tarnybos, kai jam įstatymų nustatyta tvarka atimamos specialiosios teisės, susijusios su jo tiesioginių pareigų atlikimu (šio tarnybinio ginčo atveju tai buvo specialioji teisė dirbti ir susipažinti su valstybės paslaptį sudarančia informacija – *aut.*). Aiškindamas šios normos taikymą, LVAT pabrėžė, kad minėtas reguliavimas nėra imperatyvus – pareigūnas *gali būti* atleidžiamas, vadinasi, pareigūną į tarnybą priėmęs asmuo turi ne tik teisę atleisti jį iš tarnybos, bet ir pareigą vertinti taikomos vidaus administravimo priemonės atitiktį konstituciniams teisinės valstybės principams, šiuo atveju ypač – proporcingumo principui. Atsižvelgdamas į šį principą teismas konstatavo, kad tuo atveju, kai pareigūnas iš tarnybos atleidžiamas panaikinus leidimą dirbti ar susipažinti su valstybės paslaptį sudarančia informacija dėl pradėto ikiteisminio tyrimo, proporcingumo reikalavimas būtų pažeistas, nes STT statutas įtvirtina ir kitokią (švelnesnio reagavimo) galimybę – tarnybos pareigūno nušalinimą nuo pareigų dėl patraukimo baudžiamojon atsakomybėn (24 straipsnio 1 dalies 2 punktas). Tačiau jei leidimas dirbti ar susipažinti su valstybės paslaptį sudarančia informacija panaikinamas dėl šiurkštaus Valstybės ir tarnybos paslapčių įstatyme nustatytos darbo su įslaptinta informacija tvarkos pažeidimo ir leidimo panaikinimo pagrindu pareigūnas atleidžiamas iš tarnybos, toks nubaudimas yra proporcinga priemonė siekiamam tikslui užtikrinti – neleisti, kad būtų daroma žala esminiams valstybės interesams kovojant su nusikalstamumu, korupcija ir pan.[799]

2.1.6. Asmenų lygybės principas administracinėje teisėje

Asmenų lygybė – viena iš fundamentaliųjų konstitucinių vertybių. Konstitucijos 29 straipsnis įtvirtina: „Įstatymui, teismui ir kitoms valstybės institucijoms ar pareigūnams visi asmenys lygūs. Žmogaus teisių negalima varžyti ir teikti jam privilegijų dėl jo lyties, rasės, tautybės, kalbos, kilmės, socialinės padėties, tikėjimo, įsitikinimų ar pažiūrų pagrindu."

Administracinėje teisėje asmenų lygybės principo samprata jurisprudenciškai suformuluota taip:

1) objektyviai vienodi atvejai turi būti vertinami vienodai;
2) jei atvejai objektyviai skiriasi, dažniausiai skiriasi ir jų vertinimas. Lygybės įstatymui principas nereiškia, kad viešojo administravimo subjektai neturi atidžiai ir teisingai išnagrinėti kiekvieno individualaus atvejo, atsižvelgdami į taikytinus įstatymus ir taisykles;

---

[799] A. b. Nr. A[7]-481/2005 // ATP (8), p. 289–309.

3) įstatymai ir taisyklės neturi būti kuriami taip, kad atimtų galimybę viešojo administravimo subjektams pasirinkti veikimo būdą, geriausiai atitinkantį konkretaus atvejo galimybes[800].

Lygybės įstatymui principo taikymą riboja tai, kad juo negali būti remiamasi, jeigu tai kliudytų įgyvendinti teisingumą, pavyzdžiui, asmuo neturi išvengti bausmės motyvuojant tuo, kad analogišku atveju teisės pažeidėjas nebuvo nubaustas. Minėtas principas netaikomas ir tada, kai tai lemia aplinkybių, iki tol nekėlusių pavojaus visuomenei, pasikeitimas. Pateikiamas pavyzdys, kai viešojo administravimo subjektai nebeišduoda leidimų statyboms, kuriose naudojamas asbestas, nes asbestas buvo pripažintas pavojinga medžiaga[801].

Taigi asmenų lygybės reikalavimas principiniu požiūriu neužkerta kelio šiuos asmenis vertinti skirtingai, jei tai protingai[802] išplaukia iš konkrečių gyvenimiškų teisinę reikšmę turinčių aplinkybių. Pasiremsime Konstitucinio Teismo nagrinėta byla.

Buvo sprendžiama, ar Vyriausybės 1995 m. rugpjūčio 30 d. nutarimas „Dėl dalies Žemės ūkio ministerijos įmonių paskolų kapitalizavimo“[803] atitinka Konstituciją. Pareiškėjo nuomone, ginčijamas Vyriausybės nutarimas prieštarauja Konstitucijos 29 straipsnio 1 daliai dėl to, kad juo leista Žemės ūkio ministerijai padengti tik kai kurių įmonių paskolas Žemės ūkio bankui, t. y. Vyriausybė, ginčijamu nutarimu dengdama tik devynių įmonių paskolas, pažeidė konstitucinį asmenų lygybės principą.

Konstitucinis Teismas konstatavo, kad vertinant, ar pagrįstai nustatytas skirtingas teisinis reguliavimas, būtina atsižvelgti į konkrečias teisines aplinkybes. Turi būti įvertinti atitinkamų subjektų ir objektų, kuriems taikomas skirtingas teisinis reguliavimas, teisinės padėties skirtumai, taip pat atsižvelgiama į tai, ar teisės normos, nustatančios specialias sąlygas, atitinka teisės akto paskirtį ir tikslą. Teismas, įvertindamas tai, kad ginčijamame Vyriausybės nutarime nurodytas skirtingo reguliavimo tikslas – sudaryti geresnes sąlygas žemės ūkio produkciją perdirbančioms įmonėms atsiskaityti su žemės ūkio produkcijos gamintojais, bei tai, kad suinteresuoto asmens atstovai nurodė kriterijus, kodėl buvo pasirinktos būtent šios įmonės (jos yra negrąžinusios paskolų Žemės ūkio bankui, be to, siekiama išsaugoti

---

800 Viešasis administravimas ir privatūs asmenys, p. 18, 19.

801 Ten pat, p. 19, 20.

802 Čia turima omenyje tai, kad viešojo valdymo subjektų sprendimai, vertinant konkretaus atvejo ypatumus, neturi būti iracionalūs ir subjektyvūs. Antai Vyriausybė 2005 m. skyrė 20 000 litų paramą gaisrą patyrusiai šeimai, kurioje šešerių metų mergaitė išgelbėjo dvi jaunesniąsias sesutes. Dėl šios aplinkybės minėtas gaisro atvejis tapo išskirtiniu, ir Vyriausybės poelgis laikytinas humanišku ir suprantamu. Platesniuoju požiūriu galima svarstyti, kad bet kuriuo gaisro atveju žuvus turtui būtų logiška skirti Vyriausybės paramą, bet tokia praktika, kaip žinoma, nėra paplitusi.

803 Valstybės žinios, 1995, Nr. 73-1713.

jose įdiegtas pažangias technologijas ir gamybinius pajėgumus, strateginį įmonių išsidėstymą), nusprendė, kad nustačius padengti tik dalies įmonių įsiskolinimą nebuvo pažeistas konstitucinis asmenų lygybės principas[804].

Šioje byloje Konstitucinis Teismas suformulavo tokią asmenų lygybės principo vertinimo nuostatą: „Konstitucinis asmenų lygybės principas savaime nepaneigia to, kad įstatymu gali būti nustatytas nevienodas teisinis reguliavimas tam tikrų asmenų kategorijų, esančių skirtingose padėtyse, atžvilgiu.“[805]

Asmenų lygybės principas galioja įvairiuose administracinės teisės institutuose. Šio principo turinys buvo aiškinamas tiriant, pavyzdžiui, valstybės tarnybą ir administracinę atsakomybę reglamentuojančių įstatymų konstitucingumą.

Valstybės tarnyba ir asmenų lygybė. Konstituciškai nustatyta, kad piliečiai turi teisę lygiomis sąlygomis stoti į Lietuvos Respublikos valstybinę tarnybą (33 straipsnio 1 dalis). Bendruoju požiūriu tai reikštų, kad tokios asmens savybės kaip lytis, rasė, tikėjimas, politinės pažiūros ir pan. neturi būti kliūtis stoti į pareigas valstybės tarnyboje. Kita vertus, dėl šių santykių ypatumų, siejamų pirmiausia su viešuoju visuomenės interesu, kad *Valdžios įstaigos tarnauja žmonėms* (Konstitucijos 5 straipsnio 3 dalies nuostata), yra leistini tam tikri asmens teisių ribojimai.

Antai Konstitucinis Teismas, spręsdamas, ar Valdininkų įstatymo[806] 16 straipsnio 1 dalies 2 punkto nuostatos, draudžiančios valdininkui būti personalinės įmonės savininku, ūkinės bendrijos tikruoju nariu arba komanditoriumi, įsigyti arba valdyti pagal įgaliojimą daugiau kaip 10 proc. vienos įmonės vertybinių popierių, neprieštarauja Konstitucijos 23 straipsniui, 29 ir 33 straipsnių pirmosioms dalims, kartu suformulavo asmenų lygybės principo doktriną. Jos esmę sudaro tai, kad „tam tikrais atvejais, tai yra esant pakankamai motyvuotam ir pagrįstam reikalui, įstatymu atskiroms subjektų grupėms galima nustatyti specialų teisinį statusą ar įtvirtinti tam tikrus teisinės padėties ypatumus. Tai reiškia, kad konstitucinis asmenų lygybės principas nepaneigia pačios galimybės skirtingai traktuoti žmones pagal jų statusą“. Teismas pabrėžė, kad valstybės ir savivaldybių tarnautojai atlieka specifines funkcijas, priklausomas nuo valstybės valdymo tarnybos paskirties. Kad galėtų šias funkcijas tinkamai atlikti, pilietis, stojantis į valstybės valdymo tarnybą, turi atitikti įstatymų nustatytas sąlygas, pavyzdžiui, mokėti valstybinę kalbą, atitikti kvalifikacinius reikalavimus, nebūti teistas už sunkius nusikaltimus, nusikaltimus valstybės tarnybai ir kt.[807]

---

804 KT 1996 02 28 nut. // KTNiS (6), p. 27–41.

805 Ten pat, p. 34. Ši asmenų lygybės principo savybė taikoma ne tik fiziniams, bet ir juridiniams asmenims, nes šie yra fizinių asmenų susivienijimai.

806 Valstybės žinios, 1995, Nr. 33-759.

807 KT 1997 05 06 nut. // KTNiS (8), p. 93–95.

Taigi nurodytieji pretenduojančių į valstybės tarnautojo statusą asmenų teisių ribojimai nėra diskriminaciniai, jie objektyviai pateisinami specifine valstybės tarnybos paskirtimi. Kita vertus, įstatymų kūrėjas kartais nustato ir žmogaus teisių požiūriu nepagrįstų draudimų. Nurodytoje byloje Konstitucinis Teismas konstatavo, kad Valdininkų įstatymo 16 straipsnio 1 dalies 2 punkte suformuluoti draudimai valdininkui turėti tam tikrą turtą pažeidžia konkrečių subjektų teisę į tam tikros rūšies nuosavybės objektus, todėl šios normos prieštarauja Konstitucijos 23 straipsniui. Kartu yra pažeidžiama ir Konstitucijos 33 straipsnio pirmosios dalies norma, kad piliečiai turi teisę lygiomis sąlygomis stoti į Lietuvos Respublikos valstybinę tarnybą, nes dėl Valdininkų įstatyme suformuluotų minėtų draudimų pilietis, siekiantis įgyvendinti Konstitucijos 33 straipsnio pirmąja dalimi jam suteiktą teisę, privalo paneigti kitą savo konstitucinę teisę – teisę į nuosavybę[808].

Konstituciniu asmenų lygybės principu grindžiamas ne tik valstybės tarnautojų korpuso formavimas, bet ir kasdienis valstybės tarnautojų darbas. Lygiateisiškumas nurodomas kaip vienas iš pagrindinių valstybės tarnybos ir valstybės tarnautojo etikos principų nustatant, kad *Valstybės tarnautojas privalo vienodai tarnauti visiems gyventojams nepaisydamas jų tautybės, rasės, lyties, kalbos, kilmės, socialinės padėties, religinių įsitikinimų bei politinių pažiūrų* (VTĮ 3 straipsnio 2 dalies 2 punkto norma). Šio principo pažeidimas reikštų, kad valstybės tarnautojui gali būti skiriama tarnybinė nuobauda, o esant šiurkščiam tarnybiniam nusižengimui – ir atleidimas iš pareigų. Tai išplaukia iš įstatymo nuostatos, kad šiurkščiu pažeidimu, be kitų, laikomi nusižengimai, kuriais šiurkščiai nusižengiama valstybės tarnautojo pareigoms ar valstybės tarnautojo etikos principams (VTĮ 29 straipsnio 6 dalies 8 punktas).

Administracinės atsakomybės institutas ir asmenų lygybė. Lygybės įstatymui principas šiame administracinės teisės institute teismų būna vertinamas iš esmės dviem atvejais: pirma, kai tikrinamas atsakomybę nustatančių įstatymų teisėtumas ir pagrįstumas, antra, kai skiriamos administracinės nuobaudos teisės pažeidėjams, t. y. taikant atsakomybę reglamentuojančių įstatymų normas. Pabrėžtina, kad abiem atvejais asmenų lygybės principas nėra absoliutus, t. y. galimos tam tikros objektyviai pagrįstos jo išimtys. Kitaip tariant, įmanoma, kad tam tikroms asmenų grupėms gali būti nustatytas skirtingas teisinis atsakomybės reguliavimas bei taikymas.

Konstitucinio Teismo doktrina skelbia, kad Seimo priimtos teisės normos, nustatančios tam tikrų kategorijų asmenų skirtingą administracinę

808 Ten pat, p. 92, 95.

atsakomybę, vertintinos tuo aspektu, ar *pagrįstai* jų atžvilgiu yra nustatomi teisinio reguliavimo ypatumai[809].

Konstitucinis Teismas sprendė[810], ar pagrįsta tai, kad įstatymai numato skirtingą teisinę atsakomybę – administracinę arba baudžiamąją – už smulkųjį svetimo turto pagrobimą priklausomai nuo to, ar tai padaro vienas asmuo, ar grupė iš anksto susitarusių asmenų[811]. Pasiremdamas tuo, kad konstitucinis asmenų lygybės principas savaime nepaneigia to, kad įstatymu gali būti nustatytas nevienodas teisinis reguliavimas tam tikrų asmenų kategorijų atžvilgiu bei įvertindamas aplinkybę, kad kelių asmenų padarytas nusikaltimas potencialiai yra pavojingesnis nei analogiškas, padarytas vieno asmens, teismas įvertino tokį teisinį reglamentavimą kaip neprieštaraujantį Konstitucijai, t. y. joje įtvirtintam asmenų lygybės principui.

Minėtoje byloje asmenų lygybės konstitucinis principas buvo vertinamas ir kitu aspektu – kaip šis imperatyvas galioja taikant administracinę atsakomybę reglamentuojančias normas. Šiuo atžvilgiu Konstitucinis Teismas pabrėžė du dalykus. Pirmiausia, asmenų lygybės įstatymui principas teisėje reiškia „lygų matą" – vienodo atsakomybės taikymo taisyklę, kai reikia tą pačią normą taikyti skirtingiems asmenims. Jokios asmens savybės, socialinė padėtis ir kt. negali turėti reikšmės patraukiant asmenį atsakomybėn už padarytą nusikaltimą, jeigu yra nusikaltimo požymių visuma, aprašyta įstatyme. Kita vertus, vienodas patraukimo atsakomybėn pagrindas nereiškia, kad visiems asmenims, padariusiems tokį pat teisės pažeidimą, turi būti paskirta ir vienoda bausmė. Ji turi būti individualizuota atsižvelgiant į teisės pažeidimo pobūdį, kaltininko asmenybę, kaltės laipsnį, atsakomybę lengvinančias ar sunkinančias aplinkybes. Bausmės individualizavimas nepažeidžia asmenų lygybės įstatymui principo[812]. Būtent tai ir įtvirtina ATPK 30 straipsnio 2 dalies nuostata, kad *skiriant nuobaudą, atsižvelgiama į padaryto teisės pažeidimo pobūdį, pažeidėjo asmenybę bei atsakomybę lengvinančias ir sunkinančias aplinkybes*.

Kalbant apie aptariamąjį principą galima dar pabrėžti, kad teisinių santykių įvairovė modeliuoja situacijas, kai atsakomybė neatsiranda, nors išo-

---

[809] KT 1997 11 13 nut. // KTNiS (9), p. 36.

[810] Ten pat, p. 27–39.

[811] 1995 m. gruodžio 20 d. įstatymu (Valstybės žinios, 1995, Nr. 104-2325) pakeitus ATPK, jo 50 straipsnio dispozicija buvo suformuluota taip: „Smulkusis svetimo turto pagrobimas vagystės, sukčiavimo, pasisavinimo ar iššvaistymo būdu, nesant Lietuvos Respublikos baudžiamojo kodekso 271, 274 ir 275 straipsniuose numatytų sunkinančių aplinkybių". Pagal šią redakciją už vagystę, kurios dalykas (t. y. konkrečia verte apibrėžtas turtas) neviršija vieno MGL dydžio sumos, baudžiama kaip už administracinį teisės pažeidimą. Jeigu minėtą turtą pagrobia grupė asmenų (pagal BK tai kvalifikuojama kaip sunkinanti atsakomybę aplinkybė), šiems asmenims taikoma baudžiamojo kodekso norma.

[812] KTNiS (9), p. 38.

riškai asmenų elgesys primena administracinį teisės pažeidimą. Antai Respublikos Prezidento kortežo automobiliai dažniausiai viršija KET nustatytą važiavimo greitį, kerta sankryžas degant draudžiamajam šviesoforo signalui ir pan. Galima manyti, jog aplinkybę, kad valstybės vadovą lydintiems asmenims negalioja administracinės atsakomybės vienodo taikymo reikalavimas, lemia šių asmenų pareiga užtikrinti Respublikos Prezidento saugumą.

2.1.7. Gero viešojo administravimo (tinkamo valdymo) principas

Teismų doktrina ir specialioji jurisprudencija tokį administracinės teisės principą formuluoja palyginti retai. Geras viešasis administravimas – plataus turinio socialinis ir teisinis reiškinys, atskleidžiamas analizuojant kitų teisės principų bei įstatyminio reguliavimo nuostatas.

2.1.7.1. Konstitucinė tinkamo administravimo doktrina

Konstitucinėje jurisprudencijoje aptariamasis principas bene geriausiai atsiskleidžia nagrinėjant Konstitucinio Teismo atliktą Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos instituto aktų teisėtumo ir pagrįstumo vertinimą. Tai suprantama, nes viešasis administravimas – tokia teisės subjektų veikla, kuria užsiimti įstatymai įgalina specifinio statuso asmenis – valstybės tarnautojus[813].

Gero viešojo administravimo imperatyvą pagrindžia šios Konstitucinio Teismo suformuluotos nuostatos.

1. Kad būtų garantuotas visos valstybinės bendruomenės – pilietinės Tautos viešasis interesas, valstybė turi užtikrinti viešojo administravimo vykdymą ir viešųjų paslaugų kokybę.
2. Konstitucijoje yra įtvirtintas atsakingo valdymo principas. Valdžios atsakomybė visuomenei – teisinės valstybės principas, įtvirtintas

[813] Pagal Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo (nauja red.: Valstybės žinios, 2002, Nr. 45-1708) 2 straipsnio 1 ir 2 dalis valstybės tarnautoju laikomas fizinis asmuo, einantis pareigas valstybės tarnyboje ir atliekantis viešojo administravimo veiklą, t. y. tokius veiksmus, kuriais įgyvendinama tam tikros valstybės valdymo srities politika ar užtikrinamas jos įgyvendinimo koordinavimas, koordinuojama tam tikros valstybės valdymo srities įstaigų veikla valdant, skirstomi finansiniai ištekliai ir kontroliuojamas jų panaudojimas, atliekamas auditas, priimami ir įgyvendinami teisės aktai, valstybės ir savivaldybių institucijų ar įstaigų sprendimai viešojo administravimo srityje, rengiami ir koordinuojami teisės aktų, sutarčių ar programų projektai ir teikiamos dėl jų išvados, valdomas personalas arba vykdomi viešojo administravimo įgaliojimai nepavaldžių asmenų atžvilgiu. Pastebėtina, kad prie valstybės tarnautojų priskiriami ir tokie asmenys, kurie teikia viešąsias paslaugas, jie jie priimti į tarnybą įstaigose, finansuojamose valstybės ir savivaldybių biudžetų lėšomis. Tai išplaukia iš KT 2004 12 13 nutarimo nuostatų (žr. KTNiS (23), p. 180, 189, 194, 197 ir kt.).

Konstitucijoje nustačius, kad valdžios įstaigos tarnauja žmonėms, kad piliečiai turi teisę tiesiogiai ir per demokratiškai išrinktus atstovus dalyvauti valdant savo šalį, kritikuoti valstybės įstaigų ar pareigūnų darbą, apskųsti jų sprendimus, užtikrinant piliečiams galimybę ginti savo teises teisme, peticijos teisę, taip pat teisės aktuose reglamentuojant piliečių prašymų ir skundų nagrinėjimo procedūrą ir kt.

3. Valstybės tarnautojai privalo nepiktnaudžiauti jiems nustatytomis galiomis, nepažeisti teisės aktų nuostatų.
4. Valstybės tarnyba, kaip profesinės veiklos sistema, turi būti nešališka, neutrali politinio proceso dalyvių atžvilgiu, turi būti organizuota ir veikti taip, kad užtikrintų viešojo intereso prioriteto tęstinumą pasikeitus politinei valdžiai.
5. Valstybės tarnyba turi būti atvira, prieinama žmonėms, kurių reikalus ji tvarko.
6. Valstybės tarnybos sistemos, valdžios įstaigų darbas turi būti organizuotas taip, kad į valdžios įstaigas, valstybės tarnautojus kreipęsi žmonės nepatirtų savivalės, piktnaudžiavimo, biurokratizmo, kad jų reikalai būtų nagrinėjami ir sprendžiami nevilkinant.
7. Valstybinis lietuvių kalbos statusas nustato būtinumą valstybės tarnybos sistemą organizuoti ir jai veikti taip, kad į valstybės tarnybą (atitinkamas pareigas) būtų priimami tik tokie asmenys, kurie valstybinę kalbą moka gerai.
8. Visuomenė turi būti informuojama apie valdžios įstaigų darbą. Valstybės ir savivaldybių institucijų, valstybės tarnautojų sprendimų motyvai turi būti aiškūs, skaidrūs, informacija apie šių sprendimų motyvus turi būti prieinama.
9. Būtinumas nuolat veiksmingai vykdyti viešąjį administravimą ir teikti viešąsias paslaugas užtikrinant viešąjį interesą, valstybės tarnybos kaip profesinės veiklos samprata, valstybės tarnybos veiksmingumo principas nustato kvalifikuotumo reikalavimą. Valstybės tarnyba turi būti kvalifikuota, sugebėti atlikti jai priskirtus uždavinius. Tai lemia gana aukštus (didesnius) kvalifikacinius ir profesinius reikalavimus valstybės tarnautojams, ypač pareigūnams (pirmiausia tiems, kurie sprendimus priima vienasmeniškai), taip pat būtinumą užtikrinti galimybę šiems asmenims dirbant valstybės tarnyboje nuolat kelti savo profesinę kompetenciją[814].

Šie valstybės tarnybos, kaip valdžios įstaigų sistemos, formavimo ir veiklos pagrindai geriausiai atskleidžia gero viešojo administravimo turinį.

---

[814] KT 2004 12 13 nut. // KTNiS (23), p. 180, 181, 205, 209, 210, 211, 212.

Konstitucinis Teismas atitinkamai suformulavo ir reikalavimus valstybės tarnautojams: „Valstybės tarnautojas pagal Konstituciją turi tinkamai atlikti savo pareigas vadovaudamasis Konstitucija ir teise. Jis turi <...> laikytis Konstitucijos ir įstatymų, gerbti, saugoti ir ginti žmogaus teises ir laisves, būti nešališkas, neutralus politinio proceso dalyvių atžvilgiu, teisingas, vengti viešųjų ir privačių interesų konflikto, nepasiduoti neteisėtam spaudimui ar neteisėtiems reikalavimams, nesavavaliauti ir nepiktnaudžiauti tarnyba, kelti savo profesinę kompetenciją, laikytis profesinės etikos reikalavimų, saugoti savo, kaip valstybės tarnautojo, reputaciją ir institucijos, kurioje jis dirba, autoritetą ir kt. Jo priimami sprendimai turi būti skaidrūs, jų motyvai aiškūs. Valstybės tarnybos teikiamos galimybės negali būti naudojamos asmeniniam pasipelnymui ar politinei veiklai; valstybės tarnautojas negali naudotis savo statusu savo ar artimų asmenų arba kitų asmenų privačiai naudai gauti."[815]

2.1.7.2. *Leidžiama viskas, kas tiesiogiai nustatyta ir įtvirtinta* – gero viešojo administravimo sąlyga

Administraciniams teismams tenka spręsti bylas, kuriose konstatuojamas esminio administracinės teisės principo *leidžiama tiek, kiek nustato teisė* nepaisymas viešojo administravimo subjektams priimant valdymo aktus.

Antai piliečiui R. U. Prienų r. Policijos komisariato Kelių policijos vyr. inspektoriaus nutarimu buvo skirta administracinė nuobauda – 3 000 Lt bauda. Po beveik dviejų mėnesių buvo surašytas nutarimas, kuriuo dar kartą nurodoma, kad R. U. yra nubaudžiamas 3 000 Lt bauda, nors įstatymai nenumato galimybės priimti tokį papildomą nutarimą. Be to, nutarimas buvo perduotas vykdyti antstoliui, nors pagal ATPK 314 straipsnio 1 ir 2 dalyse nustatytą reguliavimą pirmuosius veiksmus, užtikrinant paskirtos administracinės baudos išieškojimą, turėjo atlikti pats viešosios administracijos subjektas. Apeliacinėje byloje LVAT konstatavo, kad nutarimų, ku-

[815] KT 2004 12 13 nut. // KTNiS (23), p. 221, 222. Šie reikalavimai atsispindi VTĮ normose, formuluojančiose valstybės tarnautojų veiklos etikos principus, tokius kaip pagarba žmogui ir valstybei, teisingumas, nesavanaudiškumas, padorumas, nešališkumas, atsakomybė, viešumas, pavyzdingumas (3 straipsnio 2 dalis), ir Viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatyme (nauja red.: Valstybės žinios, 2000, Nr. 18-431), nustatančiame viešųjų interesų viršenybę ir reikalaujančiame iš asmenų, dirbančių valstybinėje tarnyboje, nešališkai, sąžiningai ir tinkamai atlikti tarnybines pareigas, vengti interesų konflikto, nesinaudoti pareigomis asmeninei naudai gauti, priimant sprendimus vadovautis įstatymais ir visų asmenų lygybės principu (3 straipsnis). Gero viešojo administravimo reikalavimai suformuluoti ir kai kuriuose poįstatyminiuose teisės aktuose, pavyzdžiui, Vyriausybės 2002 m. rugsėjo 25 d. nutarimu Nr. 1491 patvirtintos Piliečių ir kitų asmenų aptarnavimo viešojo administravimo ir kitose institucijose pavyzdinės tvarkos 5 punkto normoje (Valstybės žinios, 2002, Nr. 95-4105, antraštės pakeitimai: Valstybės žinios, 2006, Nr. 60-2134).

riais yra paskirtos administracinės nuobaudos, vykdymo procesu yra ribojamos asmenų teisės taikant valstybinę prievartą, todėl valstybės institucijos teisėtai gali atlikti tik tokius veiksmus, kurie yra numatyti įstatymuose, ir laikydamosi tų veiksmų atlikimo tvarkos. Teismas pabrėžė, kad teismų praktikos pripažįstami viešosios teisės principai nustato, kad įgyvendindamos viešosios teisės normas valdžios institucijos turi teisę elgtis tik taip, kaip nustatyta įstatymų. Joms nėra taikomas principas „galima elgtis taip, kaip nėra draudžiama įstatymų“[816].

Štai kitas aptariamojo teisės principo taikymo pavyzdys.

Pareiškėjas Vilniaus miesto vyriausiojo policijos komisariato Kelių policijos rinktinės policininkas ginčijo jo atleidimą iš tarnybos pagal Tarnybos Lietuvos Respublikos vidaus reikalų sistemoje statuto 43.6 punktą, t. y. dėl etatų mažinimo. Policininkų etatai buvo mažinami esą dėl to, kad 2002 m. Vilniaus m. Vyriausiojo policijos komisariato viešosios policijos Patrulinės tarnybos rinktinė nuo 2003 m. sausio 1 d. buvo reorganizuota į Vyriausiojo policijos komisariato viešosios policijos Patrulių rinktinę, o Vilniaus miesto Vyriausiojo policijos komisariato Kelių policija – į Eismo priežiūros tarnybą. Apeliacinėje byloje LVAT konstatavo, kad, pirma, dėl minėto reorganizavimo tarnybos etatų sąrašas realiai nepakito bei, antra, policijos įstaigos ar valstybinės institucijos padalinio reorganizavimas Tarnybos Lietuvos Respublikos vidaus reikalų sistemoje statute nenumatytas kaip atleidimo iš tarnybos vidaus reikalų sistemoje pagrindas[817]. Taigi šioje byloje buvo konstatuotas principo *leidžiama viskas, kas įstatyme nustatyta ir įtvirtinta* pažeidimas.

Administracinės teisės principas *leidžiama tiek, kiek nustato įstatymas* yra imperatyvus, vadinasi, esant nepakankamai aiškiai įstatymo normai, administravimo subjektas neturi diskrecijos šią normą taikyti nusižengdamas minėtam principui. Štai šios taisyklės nepaisymo atvejis.

2006 m. kilo abejonių, ar 2005 m. apkaltos proceso būdu nušalintasis Respublikos Prezidentas teisėtai naudojasi diplomatiniu pasu. Lietuvos Respublikos diplomatinės tarnybos įstatymas nustato, kad diplomatinį pasą turi teisę turėti kadenciją baigę prezidentai, buvę Seimo pirmininkai, ministrai pirmininkai, užsienio reikalų ministrai ir kad Seimo pirmininkui, premjerui bei užsienio reikalų ministrui diplomatinis pasas paliekamas tuo atveju, jei jie iš pareigų nebuvo pašalinti apkaltos proceso tvarka. Pagal tokią įstatymo normos formuluotę apkaltos nebuvimo sąlyga tarsi netaikoma Respublikos Prezidentui. Galima manyti, kad būtent tokia normos reikalavimų interpretacija ir rėmėsi užsienio reikalų ministerijos pareigūnai, nuspręsdami palikti diplomatinį pasą apkaltos būdu nušalintam Prezidentui, kitaip tariant, buvo taikomas principas *leidžiama viskas, kas įstatymo nedraudžia-*

816 A. b. Nr. N^3-904-2004 // ATP (6), p. 83–88.
817 A. b. Nr. A^6-454-2003 // ATP (4), p. 249–254.

ma. Tačiau tokiu atveju URM pareigūnai klydo: viešojoje teisėje galioja principas *leidžiama tiek, kiek įstatymas nustato*, vadinasi, šiuo atveju turėjo būti paisoma Diplomatinės tarnybos įstatymo reikalavimo, kad diplomatinis pasas paliekamas *kadenciją baigusiems* (pažymėta – *aut.*) prezidentams, bet ši sąlyga niekaip netinka 2004 m. apkaltos būdu nušalintajam valstybės vadovui[818].

2.1.7.3. Atsakomybės principo taikymas siekiant tinkamo valdymo

Šis principas taikomas dvejopai. *Retrospektyviuoju*, arba vadinamosios *negatyviosios atsakomybės* požiūriu, valstybės tarnautojas įstatymo nustatytais pagrindais turi atsakyti už tarnybinį nusižengimą – tokią veiką, kai neatliekamos tarnybinės pareigos arba jos atliekamos netinkamai dėl valstybės tarnautojo kaltės (VTĮ 2 straipsnio 12 dalis). Konstitucinis Teismas, formuluodamas valstybės tarnybos veiklos nuostatas, kartu pabrėžė, kad įstatymu turi būti nustatyta valstybės tarnautojo atsakomybė už valstybės tarnyboje padarytus pažeidimus[819]. Principinės tos atsakomybės nuostatos įtvirtintos Valstybės tarnybos įstatyme (VII skyrius, 28–31 straipsniai), o jų taikymas reglamentuojamas Vyriausybės 2002 m. birželio 25 d. nutarimu Nr. 977 patvirtintoje Tarnybinių nuobaudų skyrimo valstybės tarnautojams tvarkoje[820]. Tačiau tinkamam viešajam valdymui svarbus ir kitas atsakomybės principo aspektas – *atsakingumas*, arba vadinamoji pozityvioji atsakomybė, teisės teorijoje apibrėžiama kaip asmens požiūris į visuomenę ir valstybę, į kitus asmenis tenkinant atitinkamus jų reikalavimus, pareigos visuomenei, valstybei ir kitiems asmenims įsisąmoninimas ir teisingas suvokimas[821]. Šis atsakomybės aspektas yra svarbus valstybės tarnybos ir valstybės tarnautojų etikos principas, kuriuo remiantis formuluojama, kad *Valstybės tarnautojas asmeniškai atsako už savo sprendimus ir atsiskaito už juos visuomenei* (VTĮ 3 straipsnio 2 dalies 6 punktas). Taigi galima tvirtinti, kad gero viešojo administravimo nuostata būtų pažeista, jei valstybės tarnybos pareigūnas vengtų asmeninės atsakomybės už vieną ar kitą administracinį sprendimą, kurį priimti jis yra įgaliotas įstatymais ar teisiškai įpareigotas pagal savo tarnybos pareigas. Deja, valdymo praktikoje pasitaiko ne vienas toks pavyzdys.

---

[818] Žr.: „Lietuvos rytas", 2006 08 02 ir 2006 08 06.

[819] KTNiS (23), p. 222.

[820] Valstybės žinios, 2002, Nr. 65-2665, antraštės pakeitimai: Valstybės žinios, 2004, Nr. 186-6924.

[821] S. Vansevičius. Valstybės ir teisės teorija. – Vilnius, 2000, p. 225.

Antai 2005 m. viešai atskleidus neteisėtų statybų Kuršių nerijos nacionaliniame parke faktus, kai kurie Neringos savivaldybės valdininkai teisinosi, esą jie generaliniam Kuršių nerijos planui prieštaraujančius detaliuosius statybos dokumentus pasirašė todėl, kad prieš tai jau buvo pasirašę apskrities institucijų pareigūnai. Pagal šią logiką išeitų, kad ankstesnysis parašas automatiškai lemia paskesnįjį, bet tada kokią teisinę prasmę apskritai turėtų pareiga derinti minėtus statybų planus su atitinkamais valstybinių ir savivaldybės institucijų pareigūnais[822]?

Dar absurdiškesnės situacijos, kai valdymo subjekto vadovas blogą administravimą teisina kai kurių klausimų neišmanymu[823] (kitaip tariant, neprofesionalumu) ar, pavyzdžiui, apskrities viršininko administracijos pareigūnai neteisėtą statybos leidimą išduoda esą „per neapsižiūrėjimą"[824].

Galima teigti, kad valstybės tarnautojų atsakomybės principas bent jau kol kas nėra pakankamai veiksminga priemonė užtikrinti gerą viešąjį administravimą, nes už blogą darbą viešai kritikuojami valdininkai spėja pasitraukti iš pareigų[825] ir nubausti už jų netinkamą elgesį ar administravimo rezultatus teisingumas paprastai būna bejėgis.

2.1.7.4. Procesinės gero viešojo administravimo sąlygos[826]

Jos dar vadinamos gero proceso principais.

Viešųjų paslaugų prieinamumas. Šis administracinio proceso principas apima tokius komponentus:

1) viešojo administravimo subjektas turi priimti, t. y. įregistruoti asmens rašytinius ar žodinius prašymus, skundus bei peticijas[827];
2) turi būti priimami ir formalūs prašymai ar skundai, t. y. tokie, kuriems teisė nustato konkrečius jų padavimo terminus, ir neformalūs kreipimaisi;

[822] Į problemą žvelgiant plačiau galima įtarti, kad minėtą valdymo praktiką lemia ne vien aplaidus valdymo reikalų tvarkymas, bet atskirais atvejais ir tam tikra asmeninė nauda pačiam valdininkui, o tai juo labiau prieštarautų gero viešojo administravimo imperatyvui.

[823] Pavyzdžiui, savivaldybės netinkamai parengtų detaliųjų statybos planų tvirtinimo Klaipėdos apskrities viršininko administracijoje atvejis (žr.: „Respublika", 2005 11 15).

[824] Žr.: „Lietuvos rytas", 2006 11 09, Nr. 257.

[825] Panaši istorija, pavyzdžiui, – Vilniaus miesto vyriausiojo policijos komisariato vadovo ar, tarkim, Klaipėdos apskrities viršininkės pasitraukimas iš pareigų 2005 ir 2006 metais.

[826] Remiamasi vertimu iš: *The administration and you. Principles of administrative law concerning the relations between administrative authorities and private persons*, p. 24–30.

[827] Ši administracinio proceso nuostata atsiskleidžia VAĮ trečiajame skirsnyje „Administracinė procedūra", Peticijų įstatyme (Valstybės žinios, 1999, Nr. 66-2128), apibrėžiančiame kreipimosi registravimą peticijų registravimo žurnale (8 straipsnis), Vyriausybės 2002 m. rugsėjo 25 d. nutarimu Nr. 1491 patvirtintame Piliečių ir kitų asmenų aptarnavimo viešojo administravimo ir kitose institucijose tvarkos apraše (6 punktas), kituose Lietuvos teisės aktuose.

3) į prašymus ir skundus turi būti atsakyta, nebent prašymas būtų akivaizdžiai absurdiškas (akivaizdžiai beprasmiškas – *aut.*);
4) jei reikia, viešojo administravimo subjektas privalo konsultuoti pareiškėją, kaip inicijuoti procesą reikiamu klausimu, taip pat suteikti informaciją, padedančią privačiam asmeniui rasti veiksmingiausius jo tikslo siekimo būdus.

Teisė būti išklausytam. Suinteresuotas asmuo turi teisę pateikti faktus, argumentus ir įrodymus. Kad tai būtų galima veiksmingai padaryti, asmuo turi būti tinkamai informuotas apie būsimą administracinę procedūrą, taip pat iš anksto gauti galimą viešinti informaciją apie visus faktus ir argumentus, kuriais bus grindžiamas administracinis sprendimas.

Atstovavimo ir pagalbos principas. Tinkamo proceso principai panašiai buvo formuluoti ir rengiant šalies Administracinio proceso kodeksą[828]: ***pranešimas apie administracinę procedūrą*** (administracinio akto subjektas turi būti informuojamas ne tik apie administracinio akto priėmimo procedūros pradžią, bet ir apie šio akto turinį), ***šalių teisė būti išklausytoms*** (tai reiškia galimybę raštu ar žodžiu pareikšti savo pastabas ar prieštaravimus dėl siūlomo administracinio akto ir pateikti įrodymus), ***dokumentų ir įrodymų atskleidimas*** (t. y. supažindinimas su administracinio proceso metu surinktais dokumentais – *aut.*), ***pareiga motyvuoti sprendimą, nepriklausomumas ir nešališkumas, atstovavimas (gynyba)***[829]. Kartu pabrėžtina, kad rengiant šalies administracinio proceso kodeksą buvo diskutuojama, kaip nurodytieji administracinio proceso principai turėtų atsispindėti nacionalinėje teisėje – atskiruose įstatymuose ar sutelkti į vieną teisės aktą[830]. Jei Lietuvos teisėkūros praktika pasirinktų kodifikuoto administracinių procedūrų reglamentavimo būdą, tai įvertinant kodifikacijos teikiamus privalumus (aiškesnės loginės struktūros suteikimas norminiams nurodymams, pasto-

[828] Apie tai žr., pavyzdžiui: A. Andruškevičius. Administracinės teisės principai ir normų ribos, p. 206–210. Gero proceso principai čia aptariami kaip administracinę diskreciją (t. y. administravimo subjekto veiksmų laisvę priimant administracinį sprendimą ar atliekant realinį valdymo aktą) norminantys veiksniai, greta nurodant ir kitus šios diskrecijos ribojimo principus – ***kompetencijos laikymasis, t. y. siekimas valdymo tikslų tik pagal įstatymų suteiktus administravimo įgaliojimus, objektyvumas (nešališkumas), sąžiningumas ir lygybė prieš įstatymus, proporcingumas (pavyzdžiui, taikant administracinę prievartą).***

[829] Žr. Administracinė justicija Lietuvoje. Vertinimas. Parengė Daniel A. Bilak. – Vilnius, 2003. P. 43, 44.

[830] Šią diskusiją iliustruoja, pavyzdžiui, siūlymas „sujungti procesines garantijas <...>, įtvirtintas Administracinių bylų teisenos įstatyme, Viešojo administravimo įstatyme bei Administracinių teisės pažeidimų kodekse, drauge su principais, reglamentuojančiais administracinių aktų (ypač poįstatyminių aktų) priėmimą viename administracinio proceso kodekse, kuris galėtų apimti ir procedūrų, taikytinų skirtingiems administraciniams aktams, ypatumus“ (žr. nuorodą Nr. 829, p. 26, 27).

vesnių teisės normų sukūrimas ir kt.[831]) tokia įstatymų kūrėjo pozicija atrodytų pagrįsta[832].

2.1.8. Teisės principų taikymas[833]: galimybės ir ribos

2.1.8.1. Principų taikymas sprendžiant dėl norminio administracinio akto teisėtumo

Būtinybė taikyti teisės principus paprastai atsiranda, kai administracinės teisės normų kūrėjas netinkamai reglamentuoja viešuosius socialinius santykius, nesvarbu, ar dėl neprofesionalumo, ar dėl kitų subjektyvių priežasčių (atsainaus požiūrio, siaurų asmeninių interesų, lobistų įtakos ir pan.). Nekvestionuotina, kad esant akivaizdžių pozityviosios teisės spragų, asmens teisių apsaugos požiūriu nekokybiškų ar tendencingų normų, taikyti bendruosius konstitucinius ir iš jų išvedamus kitus teisės principus, lyginančius pozityviojo reguliavimo „duobes", ne tik galima, bet ir neišvengiama. Kitaip demokratinės valstybės teisė mažai tesiskirtų nuo totalitariniams režimams tarnavusios teisės.

Platesnių teisės principų aiškinimo ir taikymo galimybių turi Konstitucinis Teismas. Pagrįstai teigiama, kad konstitucinė doktrina, kaip Konstitucijos aiškinimo rezultatas, jau tapo neatskiriamu Konstitucijos turinio elementu, nes per ją atskleidžiamos Konstitucijos normos ir konstituciniai principai, Konstitucijoje įtvirtintos vertybės, atskleidžiama tikroji konstitucinio reguliavimo prasmė[834].

Lietuvos administraciniai teismai, priimdami sprendimus dėl norminių administracinių aktų teisėtumo, remiasi Konstitucinio Teismo suformuluotu Konstitucijos normose įtvirtintų ar iš jų išvedamų teisės principų aiškinimu[835]. Pagal bylos pobūdį šios doktrinos neretai įgyja konkretesnį turinį.

---

831 Žr.: A. Vaišvila. Teisės teorija, p. 283, 284.

832 Plačiau apie administracinio proceso normų ir principų kodifikavimą žr.: S. Šedbaras. Administracinio proceso teisinio reglamentavimo problemos Lietuvos Respublikoje, p. 239, 240.

833 Šiame knygos skyriuje aptariama ne tik administracinius ginčus nagrinėjančių valstybės institucijų, bet ir viešosios administracijos subjektų diskrecija taikant teisės principus.

834 V. Sinkevičius. Konstitucijos interpretavimo principai ir ribos // Lenkijos Respublikos Konstitucinio Tribunolo ir Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo IX konferencijos medžiaga, 2004 m. birželio 21–25 d., p. 20.

835 Žr., pavyzdžiui, LVAT nagrinėtas a. b. Nr. A^4-191-2003 // ATP (4), p. 34–46; Nr. A^4-110-2003 // ATP (4), p. 310–318; Nr. I^1-03-2004 // ATP (5), p. 20–31; Nr. A^7-60-2004 // ATP (5), p. 44–55 ir kt.

LVAT sprendė administracinį ginčą dėl VSDFV sprendimų, kuriais uždarajai akcinei bendrovei buvo nustatyta pareiga pakartotinai sumokėti valstybinio socialinio draudimo įmokas. Teismas konstatavo, kad „draudėjui už jam tenkančių pareigų nevykdymą numatytos įvairios sankcijos. Tačiau teisinėje valstybėje turi būti nustatytos ir garantijos, apsaugančios mokesčių mokėtojus nuo valdžios institucijų nepagrįstų reikalavimų“[836]. Šis administracinio teismo atskleistas teisinės valstybės principo aspektas žmogaus teisių gynimo požiūriu yra visiškai logiškas ir suprantamas.

Taigi bylose dėl norminių administracinių aktų teisėtumo taikydami teisės principus administraciniai teismai paiso Konstitucinio Teismo sprendimų. „Konstitucinio Teismo aktuose yra aiškinamos Konstitucijos nuostatos – normos ir principai. Juose yra kuriama ir plėtojama oficiali konstitucinė doktrina. Visi teisę kuriantys ir taikantys subjektai, įskaitant ir teismus, taikydami Konstituciją privalo paisyti oficialios konstitucinės doktrinos, jie negali aiškinti Konstitucijos nuostatų kitaip, nei savo aktuose yra išaiškinęs Konstitucinis Teismas: priešingu atveju būtų pažeistas konstitucinis principas, kad įgaliojimus oficialiai aiškinti Konstituciją turi tik Konstitucinis Teismas, būtų nepaisoma Konstitucijos viršenybės, būtų sudarytos prielaidos nesuderinamumams teisės sistemoje atsirasti.“[837] Taigi jei Konstitucinis Teismas kurio nors konstitucinio principo doktrinos dar nebūtų išsamiau suformulavęs, administracinėje byloje šio principo aiškinimas galėtų būti *itin minimalus (atsargus)*, t. y. taikomas tiek, kiek būtina sprendimui byloje priimti. Antai spręsdamas dėl Alytaus miesto savivaldybės tarybos sprendimų, reglamentuojančių vaikų išlaikymą ir papildomą ugdymą, atitikties Konstitucijos 29 straipsnio 1 daliai, LVAT taikė vaiko teisių apsaugos prioriteto principą remdamasis tuo, kad šis principas įtvirtintas Seimo 1995 m. ratifikuotoje Jungtinių Tautų Vaiko teisių apsaugos konvencijoje bei taikytas EŽTT jurisprudencijoje[838].

Pabrėžtina, kad administraciniams teismams paprastai nekyla problemų dėl principų aiškinimo ir taikymo, nes per keliolika Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo gyvavimo metų daugelio teisės principų turinio doktrinos yra pakankamai atskleistos.

2.1.8.2. Principų taikymas individualių administracinių ginčų bylose

Jis yra gana specifiškas, nes čia svarbiausia įvertinti, ar viešojo administravimo subjektas veikė pagal nustatytą kompetenciją, ar atsisakymas priimti

---

[836] A. b. Nr. A^2-523/2001 // ATP (2), p. 144.
[837] KT 2005 09 20 sprendimas // KTNiS (25), p. 380.
[838] A. b. Nr. A^4-191-2003 // ATP (4), p. 34–46.

administracinį sprendimą yra pagrįstas teisės aktų normomis, ar subjektas laikėsi įstatyme nustatytų procesinių taisyklių ir pan. Taigi vertinamas *administracinės diskrecijos įgyvendinimo teisėtumas* – kaip (ar) viešojo administravimo subjektas vykdė formaliąsias teisės normų nuostatas, ar nėra pažeistas esminis diskreciją ribojantis principas *leidžiama tik tai, kas teisės nustatyta ir įtvirtinta.*

Pastebėtina, kad šio pobūdžio administraciniai ginčai išsprendžiami pasitelkiant ir bendruosius konstitucinius imperatyvus – teisinio tikrumo, teisėtų lūkesčių apsaugos principus, teisingumo, protingumo kriterijus (žr., tarkim, individualaus ginčo bylą, aptartą knygos III.2.1.4.2 skirsnyje).

Kita vertus, individualių administracinių ginčų santykiams nagrinėti dažnai būna taikomi iš konstitucinių išvesti teisės principai, įtvirtinti specialiuose Lietuvos Respublikos įstatymuose. Antai vienoje iš ginčo bylų LVAT sprendė, ar valstybės tarnautojas, reikšdamas savo įsitikinimus ir kritikuodamas valstybės įstaigų ar pareigūnų darbą, nepažeidė Valstybės tarnybos įstatyme įtvirtintų padorumo ir pavyzdingumo principų[839].

Pabrėžtina, kad individuali ginčo byla gali būti išsprendžiama tiesiogiai remiantis administracinio proceso principais. Antai spręsdamas Kelių policijos ir piliečio ginčą dėl paskirtos administracinės nuobaudos LVAT konstatavo, kad nagrinėjamoje byloje pirmosios instancijos teismas pažeidė draudimo *reformatio in peius* (keitimo į blogąją pusę) bei procesinių staigmenų negalimumo principus[840].

2.1.8.3. Viešosios administracijos subjektų diskrecija pasirenkant teisės principus

Pirmiausia galima pastebėti, kad, minėta, viešosios administracijos subjektų diskreciją šiuo aspektu riboja bendroji taisyklė, – teisės taikytojas turi veikti pagal nustatytą kompetenciją ir sprendimus priimti neperžengdamas įstatymų nustatytų ribų. Kaip jau minėta (žr. knygos Įvado 2 poskyrį), administracinė jurisprudencija pabrėžia imperatyvą, kad įgyvendindamos viešosios teisės normas valdžios institucijos turi teisę elgtis tik taip, kaip nustatyta įstatymų, ir kad joms nėra taikomas principas *galima elgtis taip, kaip nėra draudžiama įstatymų*[841]. Taigi atitinkamą valdymo sritį administ-

[839] Žr. ATP (5), p. 94–99. Šioje byloje teismas konstatavo, kad minėti principai pažeisti nebuvo, nes valstybės tarnautojas, duodamas interviu laikraščio „Vakarų ekspresas" žurnalistei, išsakė kritišką nuomonę apie Aplinkos ministerijos rengiamą, t.y. dar oficialiai nepatvirtintą, Pajūrio juostos tvarkymo programą, be to, tik dalis ten išdėstytų teiginių priskiriami valstybės tarnautojui: kitos straipsnio vietos gali būti vertinamos kaip žurnalistės išvados, kitų asmenų nuomonės ir pan.

[840] ATP (6), p. 91.

[841] A. b. Nr. N³-904-2004 // ATP (6), p. 83.

ruojantis subjektas negali viešosios teisės normos pakeisti kuriuo nors teisės principu, nes ši norma yra oficiali (dėl to imperatyvi) taisyklė, išreiškianti tuo metu aktualius valstybės interesus.

Antai 2006 m. Vilniaus miesto Pilaitės gyvenamojo rajono bendruomenė konfliktavo su žemės sklypų savininkais dėl riboto priėjimo prie Gilužio ežero. Žemės nuosavybės teises atkūrė Vilniaus apskrities viršininko administracija pagal galiojusius teisės aktus[842]. Ar galėjo valdininkai to nedaryti, *a priori* remdamiesi viešuoju visuomenės poreikiu, t. y. numatydami būsimą gyventojų ir žemės savininkų konfliktą? Vargu ar atsakymas galėtų būti teigiamas, nes tokiu atveju administracijos neveikimas reikštų, kad ji nevykdo įstatymų nustatytų funkcijų, taip pat ir pareigos įgyvendinti nuosavybės teisių atkūrimą reglamentuojančius teisės aktus.

Itin menkas principų taikymo galimybes turi tie viešojo administravimo subjektai, kuriems įstatymai nustato pareigą reaguoti į vienokį ar kitokį kontroliuojamų asmenį elgesį.

Muitinės pareigūnai Lietuvos Respublikos ir Rusijos Federacijos pasienio poste sulaikė Lietuvos pilietį A. M., be leidimo gabenusį pradėtų vartoti vaistų „Corvalol“ buteliuką, ir šį formalų teisės pažeidimą įformino kaip kontrabandos veiksmą, dėl to pradėtas ikiteisminis tyrimas. Šiuos iki Lietuvos įstojimo į Europos Sąjungą legaliai pardavinėtus vaistus A. M. vartojo širdies veiklai gerinti[843].

Galima klausti: ar muitinės pareigūnai galėjo nereaguoti į šį mažareikšmį formaliosios teisės pažeidimą remdamiesi sveiko proto kriterijumi? Bet kuris blaiviai mąstantis žmogus atsakytų teigiamai. Tačiau nereikia pamiršti, kad reagavimas į teisės normų pažeidimą ir jo įforminimas protokolu yra statutinio valstybės tarnautojo funkcija, kurios nevykdymas *savarankiškai remiantis* protingumo ir teisingumo principais užtrauktų pareigūnui tarnybinę atsakomybę. Šį teiginį patvirtina kad ir toks administracinės praktikos atvejis.

Keletas Valstybės sienos apsaugos tarnybos pareigūnų vadovybės buvo raštu įspėti dėl to, kad nesurašė administracinio teisės pažeidimo protokolo užsienio valstybių piliečiams, turėjusiems tranzitinę vizą kirsti Lietuvos Respublikos teritoriją, bet neįvykdžiusiems šios sąlygos. Iš principo minėtas įspėjimas yra logiškas žinant, kad mažiau kainuojančias tranzitines vizas įsigyja automobilių prekyba besiverčiantys Rusijos Federacijos ir kitų į Rytus nuo Lietuvos esančių valstybių piliečiai. Bet juk galimi atvejai, kai tranzitinės vizos sąlygų nevykdymą lemia kitos (objektyvios) priežastys, verčiančios užsienietį grįžti nekirtus Lietuvos valstybės teritorijos. Tokiais atvejais VSAT pareigūnas taip pat privalo reaguoti į formalųjį teisės pažei-

---

842 Informacija pateikta LNK žinių laidoje (2006 06 05).

843 Žr.: „Lietuvos rytas“, 2005 06 18, Nr. 141.

dimą pagal teisės aktuose jam nustatytus įpareigojimus. Kitaip tariant, pažeidimų fiksavimas nėra ta sfera, kurioje galimas teisės principų taikymas: jie taikomi atliekant ne konstatuojamąją, bet *vertinamąją* viešojo administravimo subjekto veiklą, t. y. tik atsakomybės taikymo klausimą sprendžiantis subjektas turi galimybę (ir privalo) spręsti, ar pagal teisės pažeidimo aplinkybes tinka taikyti teisės principą (principus).

Teisę taikantis viešosios administracijos pareigūnas turėtų elgtis kaip profesionalus ir teisingas valstybės tarnautojas ir, turėdamas diskreciją savo administracinį sprendimą paremti bendraisiais teisės principais, pasinaudoti šia galimybe.

2005 m. buvo viešai suabejota Valstybinės alkoholio ir tabako kontrolės tarnybos (VTAKT) kompetentingumu ir reikalingumu dėl šios institucijos priimamų nepagrįstai griežtų sprendimų privataus verslo atžvilgiu[844]. Antai Palangos miesto kavinės savininkui VTAKT sprendimu buvo skirta 10 000 litų bauda už kavinės lankytojams nemokamai, kaip priedą prie firminio patiekalo, pateiktą vyno taurę[845].

Alkoholio kontrolės įstatymas draudžia skatinti alkoholinių gėrimų pardavimą jų duodant kaip premiją, kaip prekės priedą arba dovaną (28 straipsnio 1 dalies 1 punktas), o už šio draudimo nepaisymą numato baudą nuo vieno tūkstančio iki dešimties tūkstančių litų (34 straipsnio 5 dalis)[846]. Taigi *formaliuoju požiūriu* minėtas VTAKT sprendimas yra teisėtas, nes priimtas pagal įstatymo nustatytą reguliavimą, bet kažin ar teisingas, nes nėra grindžiamas protingumo kriterijumi, leidžiančiu ***adekvačiai reaguoti*** į konkretų teisės pažeidimą pagal jo sunkumą, taigi ir pavojingumą visuomenei. Institucijos sprendimą galima būtų pateisinti, jei skirtoji bauda atitiktų teisingumo kriterijų ir neviršytų, pavyzdžiui, vieno tūkstančio litų, t. y. ***minimalios*** įstatymo numatytos sankcijos ribos. Teisingumas ir protingumas turėtų būti neatskiriami profesionalaus ir sąžiningo viešųjų funkcijų vykdymo palydovai. Be to, teisingumo imperatyvas ir protingumo kriterijus turėtų būti tiesiogiai įtvirtinti visuose specialiuosiuose viešosios teisės įstatymuose, nustatančiuose atsakomybės sankcijas.

Tai, kad administracinės teisės normų taikytojo sprendimų socialinį teisingumą riboja pozityviosios teisės nustatytas reguliavimas, patvirtina kad ir šis konstitucinės justicijos bylos pavyzdys.

Konstitucinis Teismas sprendė, ar atitinka konstitucinius teisingumo ir teisinės valstybės principus tai, kad Lietuvos Respublikos tabako kontrolės įstatymas, nustatydamas piniginės baudos už šio įstatymo pažeidimus maksimalią ir minimalią ribas, nenumato baudą taikančio subjekto teisės skirti

---

[844] Žr., pavyzdžiui: „Lietuvos rytas", 2005 11 30, Nr. 278.

[845] Žr.: „Respublika", 2005 11 17.

[846] Valstybės žinios, 1995, Nr. 44-1073, nauja red.: Valstybės žinios, 2004, Nr. 47-1548.

mažesnę baudą nei sankcijoje nustatyta minimali atsižvelgiant į lengvinančias ir kitas aplinkybes bei vadovaujantis teisingumo ir protingumo kriterijais[847]. Teismas konstatavo, kad toks įstatymų kūrėjo nustatytas reguliavimas suvaržo teismo galias – apriboja Konstitucijos 109 straipsnio 1 dalyje įtvirtintus teismo išimtinius įgaliojimus vykdyti teisingumą ir prieštarauja konstituciniams teisingumo ir teisinės valstybės principams[848].

Taigi šiuo atveju įstatymo spraga buvo ištaisyta konstitucinės justicijos pastangomis – įstatymų kūrėjas įpareigotas Tabako kontrolės įstatymą ir atsakomybės santykius reglamentuojančius kitus įstatymus papildyti atitinkamomis normomis ir taip išplėsti teisės teisingo taikymo galimybes.

Lietuvos Respublikos alkoholio kontrolės įstatymui taip pat galima prikišti tai, kad jis neįtvirtina normos, nustatančios teisės taikytojo pareigą elgtis pagal teisingumo ir protingumo kriterijus.

Apskritai pabrėžtina, kad tam tikrą principų paisymo taikant viešąją teisę galimybę teikia ekstensyvaus teisės normos aiškinimo ir taikymo institutas, t. y. kai administracinio ginčo sprendėjas teisės principą įtvirtinančią įstatymo normą gali „perkelti" į taikomą byloje įstatymą, taip išplėsdamas šios normos taikymo sferą, kitaip tariant, pasinaudodamas įstatymo analogija. Antai vienoje iš bylų LVAT, taikydamas Alkoholio kontrolės įstatymą, pasirėmė ATPK 8 straipsnio 2 dalies norma, kad teisės aktai, švelninantys ar panaikinantys atsakomybę už administracinius teisės pažeidimus, turi grįžtamąją galią[849]. Tačiau ekstensyvaus teisės aiškinimo galimybė prieinama tik teisminei valdžiai (žr. ABTĮ 4 straipsnio 6 dalį), o viešojo administravimo subjektai vargu ar ryžtųsi taikyti įstatymų ar teisės analogiją.

2.1.8.4. Kieno viršus: *dura lex sed lex* ar proto?

Suprantama, teisės principai objektyviai neturi būti taikomi ten, kur pakanka nustatyto tokio pozityviojo reglamentavimo, kuris atitinka visuotinai pripažįstamas vertybes, tarkim, privačių, visuomenės ir valstybės interesų darną. Tuo atveju, kai įstatymuose dėl vienų ar kitų priežasčių įtvirtintas netobulas asmens teisių ir laisvių apsaugos požiūriu reguliavimas,

---

[847] Taigi ginčijamas įstatymas panašius atsakomybės santykius reguliavo skirtingai nei ATPK, kurio 30[1] straipsnyje nustatyta: „Organas (pareigūnas), nagrinėdamas administracinės (turėtų būti administracinių – *aut.*) teisės pažeidimų bylas, atsižvelgdamas į <...> atsakomybę lengvinančias bei kitas įstatymų nenurodytas lengvinančias aplinkybes, vadovaudamasis teisingumo ir protingumo kriterijais, gali paskirti mažesnę nuobaudą, nei sankcijoje numatyta minimali, arba paskirti švelnesnę nuobaudą nei numatyta sankcijoje, arba visai neskirti administracinės nuobaudos." Kartu pabrėžtina, kad įstatymų kūrėjo pasirinkta šios normos konstrukcija nėra pakankamai tiksli, nes paliekama galimybė įvairiai interpretuoti sąvoką *gali paskirti*.

[848] KT 2005 11 03 nut. // KTNiS (25), p. 203–254.

[849] A. b. Nr. A^{15}-1056-2004 // ATP (6), p. 205–211.

kyla klausimas, ar (ir kaip) įmanoma tokius įstatymus teisingai taikyti? Kaip teisės požiūriu reikėtų vertinti situaciją, jei teismas, vadovaudamasis teisingumo ir protingumo principais, individualioje byloje taikomo įstatymo spragą užpildytų pats, sprendimu sukurdamas teisminį precedentą, kuriuo būtų galima remtis panašiose bylose?

Šiuo principiniu klausimu pasisakoma įvairiai. Antai teigiama: „Lietuvos teisėjas turi orientuotis į skrupulingą įstatymo pritaikymą. Jei teisėjas pradės vadovautis sveiku protu, jis gali nieko neįtikinti.“[850] Kitu atveju sakoma, kad „teisėjui dažnai kyla teisės ir moralės dilema“ ir kad „keisto“ sprendimo „pateisinimas“ senovės romėnų maksima *dura lex sed lex* vargu ar yra vienintelis galimas bet kokiomis aplinkybėmis[851].

Taigi sprendimas vienaip ar kitaip taikyti teisę priklauso nuo teisę taikančio subjekto požiūrio į teisės ir moralės santykį. Pozityviosios teisės prioritetą gina įstatymo teisėtumo prezumpcijos taisyklė, reiškianti, kad kol teisės aktas nustatyta tvarka nepripažintas prieštaraujančiu Konstitucijai, jis laikomas teisėtu. Moralės imperatyvą įtvirtina taisyklė: kai yra pagrindas manyti, kad įstatymas ar kitas teisinis aktas, kuris turėtų būti taikomas konkrečioje byloje, prieštarauja Konstitucijai, teisėjas sustabdo bylos nagrinėjimą ir kreipiasi į Konstitucinį Teismą prašydamas spręsti, ar šis įstatymas ar kitas teisinis aktas atitinka Konstituciją (K 110 straipsnio 2 dalis, ABTĮ 4 straipsnio 2 dalis). Pabrėžtina, kad tokiu atveju kreipimasis į Konstitucinį Teismą yra ne tik teismo teisė, bet ir pareiga[852].

2.1.8.5. Abstrakčių principų taikymas

Teisės moksle nurodoma, kad, nors principai ir labai svarbūs, jų reikšmės ir taikymo nereikėtų absoliutinti, nes dažniausiai principo turinį sudaro labai abstraktaus pobūdžio taisyklė[853]. Iš tiesų kai kurie konstituciniai principai ir pagal turinį, ir jų įtvirtinimo įstatymuose požiūriu yra itin abstrakčios vertybės. Pavyzdžiui, Vyriausybės įstatyme nustatyta, kad Vyriausybė savo veiklą grindžia, be kitų, ir demokratijos principu (4 straipsnis), analogiška nuostata įtvirtinta Policijos veiklos įstatymo 4 straipsnio 2 dalies normoje. Įstatymų kūrėjas neatskleidžia šio principo turinio, vadinasi, galima svarstyti, kiek toks principas taikytinas asmens ir viešosios administra-

---

[850] G. Sarafinas. Noras nusipirkti teisingumą // „Veidas“, 1998, Nr. 47, p. 34.

[851] D. Mikelėnienė, V. Mikelėnas. Teismo procesas: teisės aiškinimo ir taikymo aspektai. – Vilnius, 1999. P. 32.

[852] KT 2006 03 28 nut. // Konstitucinė jurisprudencija (Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo biuletenis). – Vilnius, 2006. P. 173.

[853] A. Medelienė. Mokestinių ginčų nagrinėjimo teorinės ir praktinės problemos. Daktaro disertacija. – Vilnius, 2005. P. 193.

cijos santykiams, t. y. ar įmanoma šiuo abstrakčiu principu tiesiogiai remtis ginant žmogaus teises, pavyzdžiui, jo teisę gauti informaciją Vyriausybės kanceliarijos padalinyje, teisę apskųsti ginčytinus policijos pareigūno veiksmus ir pan. Konstitucinėje jurisprudencijoje pabrėžiama, kad įstatymais ar valdymo aktais ribojamų teisių gynimas iš esmės gali ir turėtų būti pagrįstas ne tik teisinio valstybingumo, bet ir demokratijos principu, taigi tokius veiksmus kaip neteisėtus galima skųsti remiantis Konstitucijos 1 straipsniu (nustatančiu, kad Lietuvos valstybė yra nepriklausoma demokratinė respublika – *aut.*). Tačiau pastebėta, kad tokiais atvejais šis straipsnis negali būti aiškinamas ir tiesiogiai taikomas byloje izoliuotai nuo kitų Konstitucijos nuostatų, specialiai įtvirtinančių tariamai pažeistą konstitucinę galimybę, aiškinimo ir taikymo[854]. Taigi įstatymų kūrėjo vengimą atskleisti demokratijos principo taikymo galimybes apibrėžiant jo turinį kompensuoja Konstitucinio Teismo ir mokslininkų jurisprudencinės pastangos. Galima manyti, kad pozityviosios teisės kūrėjas vargu ar apskritai pajėgus apibrėžti šį, anot E. Šileikio, iš esmės sudėtingiausią (***kompleksiškiausią***) politologijos, sociologijos ar istoriografijos analizuojamą terminą[855]. Beje, administracinės teisės aktuose galima rasti ir kitų įstatymo kūrėjo nepaaiškintų abstrakčių principų, kaip antai *policijos veiklai* (?!) taikomą visuomenės moralės reikalavimą (PolVĮ 4 straipsnio 2 dalis).

Kita vertus, daugelio teisės principų abstraktumas nėra neįveikiama kliūtis juos veiksmingai taikyti. Pirmiausia, minėta, jų turinys pakankamai atskleistas Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje. Todėl bendrosios kompetencijos ir administraciniai teismai turi nemenkų galimybių savo abejonę dėl vieno ar kito teisės akto grįsti jų neatitikimu bendriesiems teisės principams, kartu įgyvendindami Konstitucinio Teismo aiškintą įstatymo nuostatą, kad prašyme ištirti teisės akto (jo dalies) atitiktį Konstitucijai, be kita ko, turi būti nurodomos konkrečios Konstitucijos nuostatos – normos ir (arba) principai, kuriems, pareiškėjo nuomone, prieštarauja konkrečiai nurodyti ginčijamo teisės akto straipsniai ar punktai[856].

Spręsdamas dėl prašymo ištirti norminio administracinio akto atitiktį Konstitucijai (konstituciniam principui), teismas atskirais atvejais pasirenka tirti ginčijamos normos atitiktį specialiajam įstatymui, kuris įgyvendina kurią nors daugiau ar mažiau abstrakčią Konstitucijos nuostatą. Pavyzdžiui, spręsdamas dėl prašymo ištirti, ar Alytaus miesto savivaldybės tarybos sprendimai neprieštarauja Konstitucijos 29 straipsnio 1 daliai, LVAT konstatavo: minėtą Konstitucijos normą įgyvendina Vaiko teisių apsaugos pagrindų įstatymas, todėl pakanka nuspręsti dėl savivaldybės aktų normų ati-

---

[854] E. Šileikis. Alternatyvi konstitucinė teisė, p. 150.

[855] Ten pat, p. 145.

[856] KT 2005 12 12 nut. // KTNiS (25), p. 371.

tikties šiam įstatymui[857]. Administracinėje byloje dėl prašymo ištirti, ar finansų ministro 1996 m. birželio 26 d. įsakymu Nr. 58 patvirtinto teisės akto nuostatos atitinka įstatymus ir Konstitucijoje įtvirtintą teisinės valstybės principą, LVAT teisėjų kolegija, remdamasi tuo, kad konstitucinis teisinės valstybės principas yra universalus principas, kuriuo grindžiama visa Lietuvos teisės sistema, taip pat ir Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo ir muitų tarifų įstatymai, nusprendė ginčijamo norminio administracinio akto nuostatų atitiktį konstituciniam teisinės valstybės principui tirti analizuodama, ar jie atitinka minėtus specialiuosius įstatymus[858].

Galima teigti, kad ginčijant administracinius sprendimus nėra neįmanoma tiesiogiai remtis, pavyzdžiui, tokiais bendraisiais imperatyvais kaip *gero viešojo administravimo* nuostata ar, tarkim, Konstitucijos 5 straipsnio 3 dalies norma *Valdžios įstaigos tarnauja žmonėms.* Tačiau, minėta, administracinio ginčo sprendėjas paprastai nenagrinėja, ar teisės aktas atitinka principą, o patikrina šio akto atitiktį konkrečioms įstatymo normoms[859].

---

857 A. b. A[1]-191-2003 // ATP (4), p. 41.

858 A. b. Nr. I[1]-03-2004 // ATP (5), p. 29.

859 Pavyzdžiui, remiantis konstituciniu imperatyvu *valdžios įstaigos tarnauja žmonėms* buvo ginčijamas Valstybinės kainų ir energetikos kontrolės komisijos 2003 m. liepos 7 d. nutarimas Nr. O3-38 (a. b. Nr. I[1]-03/2005 // ATP (8), p. 15–27). LVAT ir šioje ginčo byloje vengė tirti minėto nutarimo atitiktį Konstitucijai, argumentuodamas taip: „Konstitucija yra pagrindinis įstatymas, turintis aukščiausią teisinę galią. Be to, Konstitucija įtvirtina pagrindines teisinio reguliavimo nuostatas ir sudaro įstatymų leidybos pagrindą. Konstitucijos nuostatos konkretizuojamos žemesnės galios aktuose – visų pirma įstatymuose, kurie turi atitikti konstitucines normas ir principus, t. y. šių aktų teisėtumo matas yra Konstitucija. Poįstatyminis teisės aktas yra įstatymų nustatytais pagrindais ir tvarka kompetentingos institucijos priimtas teisės aktas, kuriuo realizuojamos įstatymo normos. Taigi poįstatyminių teisės aktų teisėtumą lemia jų atitiktis įstatymams, kurių normas jie detalizuoja. Todėl tiriant poįstatyminių teisės aktų teisėtumą turi būti tiriamas šių aktų atitikimas įstatymų normoms." Tačiau galima klausti: jei pakanka tirti poįstatyminio norminio akto atitiktį įstatymams, kokią prasmę turi knygoje ne kartą minėtas paties LVAT aiškinimas, kad administraciniai teismai gali tirti norminių administracinių aktų atitiktį ne tik įstatymams ir Vyriausybės nutarimams (kaip tai numato galiojančio ABTĮ normos), bet ir Konstitucijai? Jei taip teigiama tik tam, kad pareiškėjo prašymas tirti poįstatyminio norminio akto atitiktį Konstitucijai administracinio teismo nebūtų atmestas, o vėliau teismas tiria tik šio akto nuostatų atitiktį įstatymui ar įstatymams, reikėtų daryti išvadą, kad asmenų galimybė veiksmingai remtis konstituciniais principais ginčijant administracinius aktus yra tik fikcija, neįgyvendinama vertybė.

2.2.

Normos aiškinimas – teisingo administracinės teisės taikymo prielaida

2.2.1. Teisės aiškinimo metodų[860] *jurisprudencinis atspindys*

Lietuvos demokratinės valstybės teisės aiškinimo metodologiją bene pirmieji ėmėsi nagrinėti D. Mikelėnienė ir V. Mikelėnas. 1999 m. išleistoje knygoje[861] šie autoriai išsamiai aptarė teisės aiškinimo metodus ir taisykles, išskirdami lingvistinį, sisteminį, istorinį, teleologinį, precedentinį, įstatymų kūrėjo ketinimais grindžiamą, lyginamąjį, bendraisiais teisės principais pagrįstą, analoginį ir loginį teisės aiškinimą[862].

Administracinę teisę sudarančių normų aiškinimo (išsiaiškinimo) metodai nepasižymi kokiais nors išskirtiniais ypatumais, todėl šis knygos skyrius daugiausia skirtas teisės aiškinimui remiantis konkrečių bylų kontekstu.

2.2.1.1. Lingvistinis teisės normų aiškinimo metodas, jo taikymo sąlygiškumas

Šis teisės aiškinimo būdas, dar vadinamas pažodiniu, kalbiniu, filologiniu aiškinimu, taikomas sprendžiant ir dėl žemesnės pakopos teisės akto atitikties viršesniam teisės aktui, ir individualių administracinių ginčų bylose[863].

Teismai, kiti administracinių ginčų sprendėjai normų ir teisinių sąvokų tikrajai prasmei ir turiniui atskleisti neretai pasitelkia autoritetingų kalbininkų parengtus lietuvių kalbos žodynus. Tačiau šių šaltinių teisei aiškinti ne visada pakanka.

Štai vienoje byloje sąvoka ***individualūs požymiai***, reikšminga nustatant, ar ginčijamas teisės aktas nėra norminio pobūdžio[864], buvo aiškinama remiantis Dabartinės lietuvių kalbos žodynu (Vilnius, 1993), nurodančiu, kad tai ***savybės, priklausančios individualiam asmeniui, o ne kolektyvui, taigi bet kokiai jų grupei***. Tačiau skirtingai nuo žodyne pateiktos sąvokos ABTĮ

---

[860] Taip pat vadinamų teisės aiškinimo būdais, apibrėžiant kaip sistemą giminingų loginio mąstymo priemonių, skirtų atskleisti, suvokti teisės normos turinį (prasmę) (A. Vaišvila. Teisės teorija, p. 288).

[861] D. Mikelėnienė, V. Mikelėnas. Teismo procesas. Teisės aiškinimo ir taikymo aspektai. – Vilnius, 1999.

[862] Šioje studijoje analizuojamos ir teisės aiškinimo priežastys – socialinio gyvenimo dinamika, abstraktus teisės normų pobūdis, lingvistinės priežastys, sisteminis teisės normų funkcionalumas, praktika nepatikrintų įstatymų neišbaigtumas (p. 142–167).

[863] Pavyzdžiui, a. b. Nr. 1505[9]/2001 // ATP (2), p. 118–122.

[864] Pareiškėjo skunde (prašyme) nurodomo teisės akto pobūdžio nustatymas lemia teisingą administracinių bylų teisenos taisyklių parinkimą (plg. ABTĮ aštuntą ir šešioliktą skirsnius).

2 straipsnio 14 dalies norma individualų teisės aktą apibrėžia kaip skirtą ne tik konkrečiam, t. y. vienam asmeniui, bet ir *individualiais požymiais apibūdintų subjektų grupei* (pažymėta – *aut.*). Vadinasi, būtina aiškintis, kokie kriterijai individualizuoja tam tikrą asmenų grupę, o į tokį klausimą filologijos šaltiniai, suprantama, neatsako, ir teisės aiškintojui tenka jį spręsti pačiam[865].

Paprastai viename ar kitame lietuvių kalbos žodyne pateiktas sąvokos apibūdinimas teikia tik pradinės informacijos, kurią teismas interpretuoja pasitelkdamas loginį mąstymą ir taip sudaro prielaidas teisingai išspręsti ginčą.

Administracinėje byloje nustatant vengimo mokėti mokestį faktą buvo aiškinama Mokesčių administravimo įstatymo 24 straipsnio 3 dalyje vartojamos sąvokos *vengimas* prasmė. Pagal Dabartinės lietuvių kalbos žodyną ši sąvoka reiškia *stengimąsi išsisukti, išsisukinėjimą*. LVAT „stengimosi išsisukti“ formuluotę traktavo kaip elgesio būdą, kuris parodo žmogaus sąmonėje susiformavusį valinį elementą – sąmoningą tam tikrų padarinių siekimą, todėl vengimą mokėti mokesčius apibrėžė kaip sąmoningą, tyčinę veiką, kuri gali būti padaroma deklaracijos nepateikus laiku be pateisinamų priežasčių, žinomai neteisingų duomenų apie savo arba įmonės pajamas, pelną ar jų naudojimą įrašymu į deklaraciją ir pan.[866]

Skyrium taikomas lingvistinis teisės aiškinimo būdas dažnai nebūna pakankamas siekiant atskleisti tikrąją, *giluminę* teisės normos prasmę. Konstitucinis Teismas šiuo atžvilgiu yra pabrėžęs: „Pažodinis teisės normų aiškinimas, jeigu taikomas kaip vienintelis aiškinimo būdas, yra nepriimtinas, nes aiškinant teisės normos turinį svarbiausia ne tai, kokia konkrečia žodine forma atitinkama taisyklė yra suformuluota, o tai, kad remiantis jos tekstu būtų galima neabejotinai suprasti, kad kalbama apie tam tikriems subjektams skirtą nuorodą atitinkamomis sąlygomis veikti atitinkamu būdu.“[867] Nurodoma, kad įstatymo sąvokų aiškinimas turi būti ne tik pažodinis, bet ir loginis, sisteminis[868].

Administracinių teismų praktika įrodo, kad lingvistinio metodo nepakankamumą atskirais atvejais lemia ne objektyvus vienos ar kitos sąvokos neapibrėžtumas (turinio platumas), bet atsainus įstatymų kūrėjo požiūris į normos formuluotę. Štai pavyzdys.

---

[865] Žr. LVAT jurisprudenciją norminio administracinio akto sampratos klausimu, pavyzdžiui, ATP (2), p. 18–32; ATP (7), p. 40–50.

[866] A. b. Nr. A[8]-27-2003 nut. // ATP (4), p. 97.

[867] KT 1995 01 24 nut. // KTNiS (4), p. 85.

[868] KT 1996 09 25 nut. // KTNiS (7), p. 22.

Nagrinėdama ginčą pagal pareiškėjo skundą prašant panaikinti Valstybinės alkoholio ir tabako kontrolės tarnybos nutarimą skirti baudą[869], LVAT teisėjų kolegija konstatavo, kad šis administracinis ginčas kilo dėl to, kad šalys skirtingai aiškino Alkoholio kontrolės įstatymo[870] 21 straipsnio 2 dalies nuostatą, pagal kurią prekiauti alkoholiniais gėrimais leidžiama stacionarinėse alkoholinių gėrimų prekybos įmonėse, prekybos įmonių specializuotuose alkoholinių gėrimų prekybos skyriuose ir viešojo maitinimo įmonėse. Galima pastebėti, kad žodis „stacionarus" šioje įstatymo normoje pavartotas tik vienoje vietoje ir tai sudaro galimybę šią normą interpretuoti taip, lyg stacionarumo reikalavimas neapima specializuotų alkoholinių gėrimų prekybos skyrių ir viešojo maitinimo įmonių. LVAT pabrėžė, kad ginčijamą normą aiškinant ne tik lingvistiniu, bet ir sisteminiu aiškinimo būdu, darytina išvada, kad nuoroda *stacionarumas* yra skirta ir prekybos, ir viešojo maitinimo įmonėms.

Taigi matyti, kad šiuo atveju galimybę kilti ginčui (bylai) sudarė pats įstatymų kūrėjas (Seimas), nusižengdamas reikalavimui, kad teisės akto tekste neturi būti dviprasmybių[871]. Beje, naujos redakcijos Alkoholio kontrolės įstatyme[872] ši spraga buvo pašalinta ir nustatyta, kad Lietuvos Respublikoje alkoholiniais gėrimais prekiauti leidžiama stacionariose specializuotose alkoholinių gėrimų prekybos įmonėse, stacionarių prekybos įmonių specializuotuose alkoholinių gėrimų prekybos skyriuose, stacionariose viešojo maitinimo įmonėse (18 straipsnio 1 dalies 1 punktas).

Lingvistinio teisės aiškinimo nepakankamumą iliustruoja ir ši dviprasmiškai suformuluota ATPK norma.

ATPK 30[1] straipsnio 1 dalies dispozicija sudaryta taip: „Organas (pareigūnas), nagrinėjantis administracinės teisės pažeidimų bylas, atsižvelgdamas į aplinkybes, nurodytas šio kodekso 30 straipsnio 2 dalyje, taip pat šio kodekso 31 straipsnyje nustatytas atsakomybę lengvinančias bei kitas įstatymų nenurodytas lengvinančias aplinkybes, vadovaudamasis teisingumo ir protingumo kriterijais, gali paskirti mažesnę nuobaudą nei sankcijoje numatyta minimali arba paskirti švelnesnę nuobaudą nei numatyta sankcijoje, arba visai neskirti administracinės nuobaudos." Taikant (įgyvendinant) šią normą, galimi keblumai dėl joje esančio žodžių junginio *gali paskirti*. Aiškinant lingvistiškai, šią formuluotę įmanoma interpretuoti kaip teisės taikytojo diskreciją, bet ne pareigą švelniau bausti. Toks aiškinimas nebūtų teisingas dėl dviejų dalykų. Pirma, dėl imperatyvaus reikalavimo, kad viešosios teisės normos neaiškumai aiškinami asmens naudai. Antra, minėtas aiškinimas nebūtų priimtinas ir logikos požiūriu, nes darytų normą beprasmę, jeigu konkrečioje atsakomybės taikymo byloje teisės taikytojas neprivalėtų atsižvelgti į realiai esančias asmens švelnesnės atsakomybės aplinkybes.

---

[869] A. b. Nr. A[11]-760-2003 // ATP (4), p. 345–349.

[870] Valstybės žinios, 1995, Nr. 44-1073.

[871] Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės norminių aktų rengimo tvarkos įstatymo (Valstybės žinios, 1995, Nr. 41-991) 10 straipsnio 3 dalis.

[872] Valstybės žinios, 2004, Nr. 47-1548.

Taigi administracinių ginčų bylose teisės aktų normas ir sąvokas teismui neretai reikia aiškinti vienu metu taikant kelis metodus – lingvistinį, sisteminį loginį, teleologinį ir kitus[873].

2.2.1.2. Sisteminis ir loginis aiškinimo metodai, jų derinimas

Sisteminis teisės aiškinimo būdas mokslo literatūroje apibrėžiamas kaip nuostata teisės normų prasmę atskleisti taikant žinias apie aiškinamos normos loginius ryšius, sąveiką su kitomis teisės normomis[874].

Štai vienas *sisteminio* aiškinimo pavyzdys.

Administracinėje byloje Nr. A7-394/2001[875] buvo *inter alia* sprendžiama, ar Tauragės rajono savivaldybėje galiojančių Administracijos nuostatų 5 punkto norma, kad administratorius yra savivaldybės įstaigos – administracijos – vadovas, neprieštarauja VTĮ (galiojančiam su pakeitimais, priimtais 2000 m. rugpjūčio 29 d. įstatymu Nr. VIII-1903). LVAT konstatavo, kad pagal VTĮ 2 straipsnio 22 dalį savivaldybės administracija yra savivaldybės įstaiga. Įstaigos vadovas yra valstybės tarnautojas, konkurso būdu ar politinio (asmeninio) pasitikėjimo pagrindu paskirtas vadovauti valstybės ar savivaldybės įstaigai nustatytos kadencijos laikotarpiui ar neterminuotai (22 straipsnio 10 dalis). Karjeros valstybės tarnautojas yra viešojo administravimo valstybės tarnautojas, konkurso būdu priimtas į tarnybą neterminuotam laikui, prisiekęs valstybei ir turintis galimybę nustatyta tvarka siekti aukštesnių ar kitų pareigų tarnyboje (22 straipsnio 7 dalis). Pagal VTĮ 16 straipsnio nuostatą į įstaigų vadovų pareigas savivaldybių administratoriai priimami konkurso būdu. Remdamasis šių teisės normų sistemine analize (palyginimu) teismas padarė išvadą, kad tarnautojai, dirbantys savivaldybių administratoriais, skiriami į du viešojo administravimo subjektų pogrupius: įstaigų vadovų ir karjeros valstybės tarnautojų. Tauragės rajono savivaldybės valdybą LVAT įpareigojo pakeisti ginčijamą Administracijos nuostatų normą ir išdėstyti ją taip: „Administratorius yra savivaldybės įstaigos – administracijos vadovas – karjeros valstybės tarnautojas.“

Sisteminis teisės aiškinimo metodas neretai būna siejamas su loginiu ir įvardijamas kaip sisteminis loginis aiškinimas. Tai suprantama, nes be įgimtų loginio mąstymo gebėjimų teisės normos aiškintojas negalėtų taikyti ne tik sisteminio, bet ir kitų teisės aiškinimo būdų[876].

---

[873] Žr., pavyzdžiui: a. b. Nr. A[5]-693-2005 // ATP (7), p. 46, 47.

[874] A. Vaišvila. Teisės teorija, p. 290.

[875] ATP (1), p. 229–241.

[876] Sisteminį loginį teisės aiškinimo taikymą galima įžvelgti, pavyzdžiui, LVAT 2005 06 10 sprendimo teiginyje: „aptariamos Reglamento nuostatos turi būti aiškinamos sistemiškai ir taip, kad nepaneigtų viena kitos“ // ATP (7), p. 47.

Sisteminis loginis teisės aiškinimo metodas pagrįstas prezumpcija, kad teisės akto normos sudaro bendrą sistemą, t. y. daroma prielaida (tarsi išankstinė nuostata), kad normos viena kitai neprieštarauja. Sisteminio aiškinimo principinė loginė konstrukcija tokia:

1) įstatymų kūrėjas yra protingas, visos teisės akto normos sudaro sistemą (jos yra „ne šiaip sau“);

2) jeigu taip, tai kiekviena atskira norma aiškintina atsižvelgiant į kitas normas;

3) jeigu paskiros normos aiškinimo rezultatas rodo normą esant beprasmę (ji griauna normų sistemą), toks aiškinimas klaidingas.

Šią schemą galima iliustruoti teismų praktikos pavyzdžiu.

Valstybinių pensijų įstatymo 1 straipsnio 1 dalies norma nustato, kad Lietuvos Respublikoje yra skiriamos šios valstybinės pensijos: 1) Respublikos Prezidento valstybinė pensija; 2) Lietuvos Respublikos pirmojo ir antrojo laipsnių valstybinės pensijos; 3) nukentėjusiųjų asmenų valstybinės pensijos; 4) pareigūnų ir karių valstybinės pensijos; 5) mokslininkų valstybinės pensijos; 6) teisėjų valstybinės pensijos.

Šio įstatymo 3 straipsnio 1 dalies norma nustato, kad asmeniui, turinčiam teisę gauti kelias valstybines pensijas, jo pasirinkimu mokama tik viena iš jų. Įstatymo 15 straipsnio 5 dalyje numatyta, kad nukentėjusiųjų asmenų valstybinės pensijos mokamos nepaisant kitų jų pajamų.

Pareiškėja buvusi tremtinė, išėjusi į senatvės pensiją iš mokslinio darbo Botanikos institute, ginčijo VSDFV padalinio sprendimą nutraukti valstybinės nukentėjusiųjų asmenų pensijos mokėjimą. Jos nuomone, ši pensija turi būti mokama nepaisant kitų gaunamų pajamų (šiuo atveju pareiškėjos gaunamos mokslininkų valstybinės pensijos).

Administracinį ginčą apeliacine tvarka sprendžiantis LVAT, sistemiškai aiškindamas minėto įstatymo 3 straipsnio 1 dalį ir 15 straipsnio 5 dalį, padarė išvadą, kad asmens gaunama kitos rūšies valstybinė pensija negali būti priskirta prie kitų asmens pajamų, nes įstatymų kūrėjas yra apribojęs galimybę gauti kelias valstybines pensijas vienam asmeniui tuo pačiu metu (3 straipsnis). Aiškinant priešingai, t. y. kad asmens gaunama valstybinė pensija priskiriama prie kitų asmens pajamų, įstatymo 3 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta norma būtų beprasmė ir nederėtų su šiuo įstatymu nustatyta bendra teisės normų sistema (Valstybinių pensijų įstatymo 15 straipsnio 5 dalis nenumato 3 straipsnio 1 dalyje įtvirtintos taisyklės išimties)[877].

Geras *sisteminio loginio* metodo taikymo pavyzdys yra LVAT pateiktas sąvokos „nepagrįstas nušalinimas“ aiškinimas, sugretinant kelių teisės aktų normas.

[877] A. b. Nr. A[3]-671-2003 // ATP (4), p. 334–338.

Tarnybos Lietuvos Respublikos vidaus reikalų sistemoje statutas (taikytas iki 2003 m. gegužės 1 d.), nustatydamas pareigą išmokėti vidutinį darbo užmokestį pareigūnui, nepagrįstai nušalintam nuo pareigų, nepateikė „nepagrįsto nušalinimo“ sampratos. Ją aiškino LVAT apeliacinėje byloje[878]. Teismas, atribodamas sąvokas „neteisėtas nušalinimas“ ir „nepagrįstas nušalinimas“, pradžioje padarė išvadą, kad „nepagrįstas nušalinimas“ sietinas ne su šį veiksmą atlikusio organo (pareigūno) kompetencijos klausimu, bet su nušalinimo vertinimu tyrimo (dėl kurio priimtas sprendimas nušalinti nuo pareigų) rezultatų aspektu, t. y. su retrospektyviu nušalinimo įvertinimu. Sykiu teismas pabrėžė, kad toks aiškinimas dar nėra pakankamas ir būtina taikyti sisteminį aiškinimo metodą. Jį taikydamas, teismas „nušalinimo retrospektyvaus įvertinimo“ elementą surado panašius santykius reglamentuojančiuose teisės aktuose – Valstybės tarnybos įstatyme ir nuo 2003 m. gegužės 1 d. galiojančiame Vidaus tarnybos statute, kurie ir pagrindė LVAT padarytos pirminės išvados teisingumą.

Štai dar vienas sisteminio ir loginio metodų derinimo pavyzdys.

> Aiškindamasis, ar didžiosios turto dalies buvimas kaime yra pakankamas kriterijus priskirti asmenį prie nuolatinių kaimo gyventojų, LVAT įvertino tai, kad asmens nuolatinę gyvenamąją vietą įrodo visuma požymių – kur yra jo darbo vieta, kur jis gyvena ilgiausiai pagal gyvenimo toje vietoje trukmę ir tęstinumą, kur yra asmens didžioji turto dalis, kokia asmens gyvenamoji vieta nurodyta viešuosiuose registruose, kur asmuo gauna korespondenciją, kokią gyvenamąją vietą asmuo nurodo viešuose pareiškimuose kaip savo nuolatinę gyvenamąją vietą, kur gyvena asmens sutuoktinis ir pan. Taigi laikant nuolatiniu kaimo gyventoju asmenį tik pagal tai, kad kaime jis turi didžiausią savo turto dalį, tektų daryti logikos požiūriu nepriimtiną išvadą, kad tas pats asmuo tuo pačiu metu gali būti ir nuolatinis miesto gyventojas, ir nuolatinis kaimo gyventojas[879].

2.2.1.3. Teleologinis ir įstatymų kūrėjo ketinimų metodai

Teleologinis (įstatymo tikslų) ir įstatymų kūrėjo ketinimų metodai panašiai aiškina teisę, nes abiem atvejais išsiaiškinama teisės kūrėjo tikroji valia konkrečiu teisinio reguliavimo atveju. Mokslo literatūroje šie teisės aiškinimo metodai skiriami taip: teleologinis aiškinimas taikomas, kai teisės kūrėjas pačiame norminiame akte formuluoja jo tikslus. Jeigu tai nėra padaryta, teisės taikytojui įstatymų kūrėjo ketinimus prisieina aiškintis tiesiogiai[880].

---

[878] A. b. Nr. A^{11}-798/2005 / ATP (8), p. 276–288.

[879] A. b. Nr. A^{6}-16-2005 // ATP (9), p. 171.

[880] D. Mikelėnienė, V. Mikelėnas. Teismo procesas: teisės aiškinimo ir taikymo aspektai, p. 217.

Pateiksime *teleologinio* administracinės teisės aiškinimo atvejį.

Valstybinės darbo inspekcijos pareigūno nutarimu N. V. buvo nubausta 500 litų bauda pagal ATPK 41 straipsnio 1 dalį, nustatančią, kad darbo įstatymų, darbų saugos ir darbo higienos norminių aktų pažeidimas užtraukia baudą darbdaviams ar jų įgaliotiems asmenims nuo 500 iki 5 000 litų. Ši administracinė nuobauda buvo paskirta už tai, kad N. V., nutraukdama darbo sutartį su darbuotoja T. P. už neatvykimą į darbą be svarbių priežasčių, nepareikalavo jos pasiaiškinimo raštu ir taip pažeidė Darbo įstatymų kodekso 160 straipsnio 1 dalies normą. Nagrinėdamas N. V. apeliacinį skundą LVAT konstatavo, kad aiškinant ATPK 41 straipsnio 1 dalies normą jos paskirties ir teisinės prasmės aspektais, darytina išvada, kad administracinę atsakomybę užtraukia tik toks darbo įstatymų pažeidimas, kuris tiesiogiai atima ar apriboja įstatymų nustatytas darbuotojų teises turėti tam tikras darbo ir poilsio sąlygas ir pan., t. y. materialiąsias teises. Tuo tarpu DĮK 160 straipsnis reglamentuoja drausminės nuobaudos skyrimo procedūros klausimą. Šios procedūros nesilaikymas arba netinkamas laikymasis įstatymo tiesiogiai nesiejamas su darbuotojo materialiosios teisės pažeidimu ir konkrečiai nustatytais teisiniais padariniais, todėl jis negali būti laikomas darbo įstatymų pažeidimu ATPK 41 straipsnio taikymo prasme[881].

Teisę aiškinant remiantis *įstatymų kūrėjo ketinimų* metodu, yra nustatoma, ko iš tikrųjų siekė Seimas, formuluodamas vieną ar kitą įstatymo normą. Šis aiškinimo metodas prasmingas dėl to, kad įstatymų tekstas paprastai būna kuriamas vartojant glaustas formuluotes, ne visada atspindinčias ir pagrindžiančias galutinį normos tikslą. Pateiksime pavyzdį.

Lietuvos radijo ir televizijos komisijos 2001 m. gegužės 2 d. sprendimu patvirtintų Transliavimo ir retransliavimo veiklos licencijavimo taisyklių 3.6.4 punkte buvo nustatyta, kad paraiškoje licencijai gauti taip pat turi būti nurodyti ją pateikusio asmens komerciniai interesai ir veikla kituose ekonomikos sektoriuose. Pareiškėjas R. P. teigė, kad toks reikalavimas yra neteisėtas, nes pagal VĮI[882] nuostatas konkurso dalyvių komercinių interesų ir veiklos kituose ekonomikos sektoriuose kontrolė nepriklauso atsakovo (t. y. Lietuvos radijo ir televizijos komisijos – *aut.*) kompetencijai.

VĮI 31 straipsnio 6 dalyje nustatyta, kad išduodant licencijas pirmenybė teikiama transliuotojams, kurie prisiima atitinkamus įsipareigojimus. LVAT konstatavo, kad įstatyme tik išvardyti tokie įsipareigojimai, bet nenurodytas jų pateikimo (tiksliau būtų sakyti „įgyvendinimo" – *aut.*) mechanizmas. Aiškinant šią įstatymo normą įstatymų kūrėjo ketinimų metodu akivaizdu, kad vien šių įsipareigojimų deklaravimas nėra pakankamas pagrindas suteikti pirmenybę išduodant licencijas. Taigi tokių įsipareigojimų įvykdymo galimybei patvirtinti licencijas išduodant turi būti pateikti atitinkami duomenys, tarp jų ir apie finansines galimybes juos vykdyti. Dėl to teisėjų ko-

---

881 A. b. Nr. 679[11]-01/2001 // ATP (1), p. 80–82.

882 Iki 2006 m. rugsėjo 1 d. galiojusios redakcijos // Valstybės žinios, 1996, Nr. 71-1706.

legija konstatavo, kad Taisyklių 3.6.4 punkto reikalavimas iš esmės atitinka VIĮ 31 straipsnio 3 dalies nuostatas, todėl negali būti pripažintas neteisėtu[883].

Štai kitas pavyzdys.

Administracinėje byloje Nr. A6-452/2001[884] buvo aiškinamas Piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatymo 21 straipsnio 3 dalies normos taikymas. Ši teisės norma nustatė, kad pilietis per 3 mėnesius nuo kompensacijų už valstybės išperkamą nekilnojamąjį turtą dydžio, šaltinių, mokėjimo terminų bei tvarkos, taip pat garantijų ir lengvatų, numatytų Piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatyme, įstatymo įgyvendinimui Lietuvos Respublikos Vyriausybės priimtų lydimųjų aktų įsigaliojimo dienos gali pakeisti savo pareikštą valią dėl būdo, kuriuo valstybė atlygina už išperkamą nekilnojamąjį turtą, jeigu nebuvo priimtas sprendimas dėl nuosavybės teisių atkūrimo.
1996 metais apskrities valdytojo sprendimais pilietei J. S. T. buvo atkurtos nuosavybės teisės į žemę jos prašytu būdu – išmokant piniginę kompensaciją, nes tuo metu nebuvo galimybės žemę grąžinti natūra. 1998 m. tokiai galimybei atsiradus J. S. T. savo valią dėl nuosavybės teisių atkūrimo būdo pakeitė ir teismo prašė minėtus apskrities valdytojo sprendimus iš dalies panaikinti.
LVAT konstatavo, kad aiškinantis Piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatymo 21 straipsnio 3 dalies normos taikymą būtina atsižvelgti į įstatymų kūrėjo ketinimus įtvirtinant šią teisės normą. Teismas padarė išvadą, kad šia norma buvo siekiama sudaryti galimybę asmenims pakeičiant išreikštą valią *galutinai* (pažymėta – *aut.*) apsispręsti dėl pageidaujamo būdo, kuriuo valstybė atlygina už išperkamą žemę. Šią galimybę įstatymų kūrėjas siejo su 3 mėnesių terminu po atitinkamų Vyriausybės lydimųjų aktų, kuriais įgyvendinamas minėtas įstatymas, įsigaliojimo. Antraip nuosavybės teisių atkūrimo procesas galėtų neribotai užsitęsti.

2.2.1.4. Kiti administracinės teisės normų aiškinimo metodai

Vertindami įstatymų, norminių administracinių aktų teisėtumą ir spręsdami ginčus dėl jų taikymo teismai pasiremia *istoriniu, teismo precedento*, taip pat *bendrųjų teisės principų taikymo* metodais.
Istorinio metodo taikymą iliustruoja šis pavyzdys.

Spręsdamas dėl Lietuvos Respublikos medžioklės įstatymo ginčijamų straipsnių ir jų dalių atitikties Konstitucijai, Konstitucinis Teismas konstatavo: „Nagrinėjamos konstitucinės justicijos bylos kontekste svarbu

[883] A. b. Nr.1[11]-17/2001 // ATP (2), p. 90.
[884] ATP (1), p. 258–263.

išsiaiškinti ir tai, kokia yra autentiška Lietuvoje susiklosčiusi medžioklės tradicija, kaip ši tradicija atsispindėjo teisės aktuose, kokia buvo medžioklės santykių teisinio reguliavimo raida iki Medžioklės įstatymo, kurio nuostatų atitiktis Konstitucijai yra ginčijama, taip pat išsiaiškinti, ar Medžioklės įstatyme nustatytas teisinis reguliavimas Lietuvoje susiklosčiusią medžioklės tradiciją tęsia, ar yra nuo jos nutolęs."[885] Šioje byloje taikytas istorinis teisės aiškinimo metodas buvo vienas iš instrumentų Konstituciniam Teismui nusprendžiant, kad kai kurios Medžioklės įstatymo normos prieštarauja ne tik Konstitucijos 23 straipsnio nuostatoms, bet ir konstituciniam teisėtų lūkesčių apsaugos principui.

Lietuvos administraciniai teismai taiko ir *teismo precedento* metodą, mokslo literatūroje nurodomą kaip tokį teisės aiškinimo atvejį, kai sprendžiant dėl ginčijamos normos turinio, tikrosios prasmės ar tikslo pasiremiama kito teismo jau pateiktu analogiškos ar panašios normos aiškinimu (ar doktrina). Šis metodas turi ir tam tikrą imperatyvumo savybę, įvertinant, pavyzdžiui, tai, kad pagal Teismų įstatymo 33 straipsnio 2 dalies normą teismai, nagrinėdami bylas, vadovaujasi oficialiai paskelbtais Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo sprendimais.

Spręsdamas dėl finansų ministro 1997 m. sausio 23 d. įsakymu Nr. 6 „Dėl pelno (pajamų) mokesčio apskaičiavimo" patvirtintų Pelno (pajamų) mokesčio apskaičiavimo ir mokėjimo paaiškinimų 3 punkto atitikties Juridinių asmenų pelno mokesčio įstatymo 7 straipsnio 1 punktui ir Mokesčių administravimo įstatymo 2 straipsniui[886] LVAT rėmėsi Konstitucinio Teismo 2000 m. kovo 15 d. nutarime pateiktu aiškinimu, kad „<...> tokie esminiai mokesčio elementai kaip mokesčio objektas, mokestinių santykių subjektai, jų teisės ir pareigos, mokesčio dydžiai (tarifai), mokėjimo terminai, išimtys bei lengvatos turi būti nustatomi įstatymu"[887].

Teismo precedento metodo taikymo aspektu reikšminga ir kita Teismų įstatymo nuostata: „Į Vyriausiojo administracinio teismo biuletenyje paskelbtuose sprendimuose, nutarimuose ir nutartyse esančius įstatymų ir kitų teisės aktų taikymo išaiškinimus atsižvelgia teismai, valstybės ir kitos institucijos, taip pat kiti asmenys, taikydami tuos pačius įstatymus ir kitus teisės aktus" (31 straipsnio 2 dalies 1 punktas).

Bendrųjų teisės principų metodas pirmiausia taikomas aptikus antrinę spragą (t. y. neaiškią normą) teisės akte, kuris yra reikšmingas individualaus administracinio ginčo bylai. Šis metodas ginčo sprendėjui leidžia interpretuoti netobulą teisės normą, kai jos tikrojo turinio neįmanoma atskleisti kitais teisės aiškinimo būdais.

---

885 KT 2005 05 13 nut. // KTNiS (24), p. 95.

886 A. b. Nr. 1^7-28/2001 // ATP (2), p. 100, 101.

887 KTNiS (14), p. 75.

Pavyzdžiui, įstatymo „Dėl pabėgėlio statuso“[888] 6 straipsnio normoje nustatyta, kad užsieniečiui, neteisėtai atvykusiam į Lietuvos Respublikos teritoriją iš valstybės, kurioje jo gyvybei ar laisvei gresia pavojus, atsakomybė už neteisėtą atvykimą ir buvimą Lietuvos Respublikoje netaikoma, jeigu jis nedelsdamas atvyksta į įstatymo nurodytas institucijas ir išsamiai paaiškina savo neteisėto atvykimo į Lietuvos Respubliką ir buvimo joje priežastį. Įstatyme neaptarta, ką reiškia imperatyvas *nedelsiant atvykti į instituciją*, t. y. nepaaiškinama *nedelsimo* sąvoka. Administracinio ginčo byloje dėl atsakomybės taikymo užsienio valstybės piliečiui R. Š., kuris į migracijos tarnybą atvyko kitą dieną po įvažiavimo į Lietuvos Respubliką, LVAT konstatavo, kad įstatymas „Dėl pabėgėlio statuso“ kategoriškai neįpareigoja prieglobsčio prašyti tuoj pat, vos tik pamačius pirmą valstybės, kurioje norima prašyti prieglobsčio, pareigūną, ir R. Š. prašymą pateikė per protingą laiką[889]. Taigi įstatymo spragą LVAT įveikė taikydamas bendrąjį teisės principą – protingumo kriterijų.

Su individualiomis administracinių ginčų bylomis bendrųjų teisės principų metodas susijęs ir kitu aspektu.

Administracinių bylų teisenos įstatymas (112 straipsnio 1 dalis) nustato, kad bendrosios kompetencijos ar specializuotas teismas turi teisę sustabdyti bylos nagrinėjimą ir kreiptis į administracinį teismą prašydamas patikrinti, ar konkretus norminis administracinis aktas (ar jo dalis), kuris turėtų būti taikomas nagrinėjamoje byloje, atitinka įstatymą ar Vyriausybės norminį aktą (pagal LVAT taikytą plečiamąjį aiškinimą (žr. III.2.2.2 knygos skyrių) – ir Konstitucijai). Taigi šiuo atveju kliūtis išspręsti ginčą yra teisiniais argumentais grindžiama abejonė, ar individualioje byloje taikomas norminis administracinis aktas (jo dalis) apskritai yra teisėtas. Ši abejonė patvirtinama ar išsklaidoma aiškinant ginčijamos normos (normų) turinį jos atitikties bendriesiems konstituciniams teisės principams požiūriu. Tuo atveju, kai administracinis teismas konstatuoja akto (ar jo normos) prieštaravimą teisės principams, priimamas sprendimas laikyti jį panaikintu, taip pašalinant jo tolesnio taikymo galimybę. Taigi bendrųjų teisės principų metodas pasitarnauja ne tiktai aiškinantis byloje *taikytinos* netobulos normos tikrąją prasmę, bet ir optimizuojant pozityviąją teisę – užkertant kelią *ateityje taikyti* bendrųjų teisės principų neatitinkančias jos normas.

[888] Valstybės žinios, 1995, Nr. 63-1578, nauja red.: Valstybės žinios, 2000, Nr. 56-1651.
[889] A. b. Nr. 266-03 // ATP (4), p. 67–70.

2.2.2. Normos taikymo ribų nustatymas taikant adekvatų, plečiamąjį ir siaurinamąjį aiškinimą

2.2.2.1. Adekvataus, plečiamojo ir siaurinamojo normos aiškinimo samprata ir pavyzdžiai

Adekvatusis teisės aiškinimas – kai išaiškintas teisės normos turinys (prasmė) sutampa su normos žodine išraiška. Plečiamojo teisės normos aiškinimo esmė – tikrąją normos prasmę nustatyti platesnę už tekstinę. Siaurinamuoju aiškinimu laikomas toks atvejis, kai tikrasis normos turinys (prasmė) nustatomas siauresnis negu jo teksto formuluotė[890].

Adekvatusis teisės normos aiškinimas.

LVAT, apeliacine tvarka nagrinėdamas individualią administracinę bylą dėl tarnybinės nuobaudos paskyrimo teisėtumo ir analizuodamas Valstybės tarnybos įstatymo nuostatas, konstatavo, kad VTĮ 40-42 straipsniai (įstatymo 1999 m. liepos 8 d. redakcija) nustato išsamų nusižengimų sąrašą, tarnybinių nuobaudų klasifikaciją pagal padaryto nusižengimo sunkumą, jo padarymo priežastis, aplinkybes ir sukeltus padarinius, ir kad Valstybės tarnybos įstatyme nėra nuorodos, jog skiriant tarnybines nuobaudas galimas ir kitų jų skyrimo pagrindų, nustatytų darbo įstatymuose, taikymas[891]. Vadinasi, šiuo atveju teismas neplėtė VTĮ 40-42 straipsnių turinio, išaiškino jį adekvačiai, tuo pačiu pašalindamas galimybę darbo teisės aktus taikyti valstybės tarnautojų tarnybinės atsakomybės santykiams.

Adekvatusis normos aiškinimas neturi būti tapatinamas su *formaliuoju*, kuris teisės moksle vertinamas kaip „ydingai siauras ir jurisprudenciškai negyvybingas, sausas aiškinimas, pagrįstas vieno ar kelių metodų – pažodinio ar sisteminio – izoliuotu taikymu“[892]. Tokio formalaus aiškinimo pavyzdys gali būti ši LVAT nagrinėtos bylos citata: „Administracinių bylų teisenos įstatymo 112, 115 straipsniuose nurodoma, kad Vyriausiasis administracinis teismas tiria norminio administracinio akto atitikimą įstatymams ir Vyriausybės norminiams aktams. Įstatymas nenumato Vyriausiojo administracinio teismo teisių tirti norminio administracinio akto atitikties įstatymo galią turinčiam teisės aktui, todėl byla dėl šio prašymo nutraukiama kaip nepriskirtina administracinių teismų kompetencijai.“[893]

---

[890] A. Vaišvila. Teisės teorija, p. 293.

[891] A. b. Nr. 1^4-19/2001 // ATP (2), p. 61, 62.

[892] E. Šileikis. Alternatyvi konstitucinė teisė, p. 84.

[893] A. b. Nr. 1^7-17/2002 (ATP (3), p. 58–66) buvo prašoma ištirti, ar Pataisos darbų įstaigų vidaus tvarkos taisyklių, patvirtintų teisingumo ministro 2000 m. rugpjūčio 16 d. įsakymu Nr. 172, 146 punktas (teisingumo ministro 2001 m. spalio 17 d. įsakymo Nr. 220 redakcija) atitinka Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos 1 protokolo 1 straipsnį.

Štai minėtą formalųjį požiūrį koreguojančio *plečiamojo teisės normos aiškinimo* pavyzdys.

ABTĮ 110 straipsnio 1 dalis nustato, kad su pareiškimu į administracinį teismą prašydami ištirti, ar norminis administracinis aktas (ar jo dalis) atitinka įstatymą ar Vyriausybės norminį aktą, turi teisę kreiptis Seimo nariai, Seimo kontrolieriai, Valstybės kontrolės pareigūnai, apskričių viršininkai, bendrosios kompetencijos ir specializuoti teismai, taip pat prokurorai. Taigi pagal tekstinę šios normos prasmę išeitų, kad administracinis teismas tiria norminių administracinių aktų teisėtumą tik *įstatymų* ir *Vyriausybės nutarimų*, bet ne Konstitucijos, atžvilgiu. Remdamasis būtent tokia interpretacija, Aukštesnysis administracinis teismas 2000 m. spalio 9 d. sprendime atsisakė tirti Finansų ministerijos norminio įsakymo atitikties Konstitucijai klausimą, nors to prašė pareiškėjas. LVAT apeliacinėje byloje kitaip išaiškino minėtos normos prasmę nurodydamas, kad teisinius valstybės pagrindus nustatančio aukščiausiojo pagal savo padėtį teisės šaltinių sistemoje akto, paprastai vadinamo Pagrindiniu įstatymu, eliminavimas vertinant viešojo administravimo subjekto priimto norminio pobūdžio akto teisėtumą reikštų akivaizdų alogizmą teisės taikymo praktikoje ir tiesioginį Konstitucijos 7 straipsnyje įtvirtintos normos, kad kiekvienas šalyje priimamas teisės aktas turi atitikti Konstituciją, pažeidimą. LVAT minėtą ABTĮ 110 straipsnio 1 dalies normą išaiškino taip, kad į administracinį teismą gali būti kreipiamasi ir dėl valdymo norminio teisės akto atitikties Konstitucijai, ne tik įstatymams ar Vyriausybės norminiams aktams[894].

Galima pateikti ir tokį administracinės teisės normos plečiamojo aiškinimo atvejį.

Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymo 5 straipsnio 2 dalies 2 punkto normoje įtvirtinta, kad Vyriausybės atstovas, nustatęs, jog savivaldybės administravimo subjektas nevykdo Vyriausybės sprendimų, pateikia jam rašytinį reikalavimą neatidėliojant vykdyti Vyriausybės sprendimą. Vyriausybės atstovo reikalavimą savivaldybės kolegialus administravimo subjektas turi apsvarstyti artimiausiame posėdyje (bet ne vėliau kaip per mėnesį), o kiti savivaldybės administravimo subjektai – per savaitę nuo reikalavimo gavimo dienos. Apie priimtą sprendimą Vyriausybės atstovui turi būti pranešta per 10 dienų nuo sprendimo priėmimo dienos. Per 10 dienų nuo pranešimo apie atsisakymą įvykdyti reikalavimą gavimo dienos (jei savivaldybės administravimo subjektas, apsvarstęs Vyriausybės atstovo reikalavimą, atsisako jį vykdyti) Administracinių bylų teisenos įstatymo nustatyta tvarka Vyriausybės atstovas kreipiasi į teismą dėl šio savivaldybės administravimo subjekto neveikimo.
Vilniaus miesto savivaldybės administracija *per nustatytą terminą nepateikė atsakymo* (pažymėta – *aut.*) į Vyriausybės atstovo reikalavimą administracijos direktoriui vykdyti Vyriausybės 1997 m. rugsėjo 29 d. nutarimu Nr. 1057 patvirtintos Piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį tur-

894 A. b. Nr. A^7-278/2001 // ATP (1), p. 40–61.

tą atkūrimo įstatymo įgyvendinimo tvarkos 106 punktu jam priskirtas pareigas. Vyriausybės atstovas Vilniaus apskrityje kreipėsi į administracinį teismą ir prašė įpareigoti administracijos direktorių per 3 mėnesius įvykdyti minėtame Vyriausybės teisės akte nustatytas pareigas.

Apeliaciniame skunde atsakovas Vilniaus miesto savivaldybės administracija minėtą SAPĮ normą aiškino formaliai, t. y. kad Vyriausybės atstovas į administracinį teismą turi teisę kreiptis tik tada, kai jis gauna atsakymą į pateiktą reikalavimą įgyvendinti įstatymą, vykdyti Vyriausybės nutarimą, ir kai tas atsakymas yra neigiamas (atsisakoma vykdyti Vyriausybės atstovo reikalavimą). LVAT tokį minėtos teisės normos aiškinimą vertino kaip neteisingą. Taikydamas sisteminį ir teleologinį teisės aiškinimo metodus teismas padarė išvadą, kad Vyriausybės atstovo teisė kreiptis į teismą negali būti griežtai siejama tik su savivaldybės administravimo subjekto atsisakymu vykdyti pareiškėjo (t. y. Vyriausybės atstovo – *aut.*) reikalavimą, t. y. su aktyviu veiksmu. Priešingu atveju, jei dėl pasyvaus atsakovo elgesio pareiškėjas neturėtų teisės kreiptis į teismą, SAPĮ 1 straipsnyje išdėstyti tikslai negalėtų būti pasiekti.

Taigi LVAT aiškino SAPĮ 5 straipsnio 2 dalies 2 punkto normos prasmę plečiamai, neapsiribodamas jos tekstine išraiška[895].

Siaurinamojo teisės normos aiškinimo pavyzdys.

Galiojusio Valstybės tarnybos įstatymo (1999 m. liepos 8 d. redakcija) 5 straipsnio norma nustatė, kad viešojo administravimo valstybės tarnautojams darbo įstatymai ir kiti teisės aktai, reglamentuojantys darbo santykius ir socialines garantijas, galioja tiek, kiek neprieštarauja šiam įstatymui, kitiems jų statusą reglamentuojantiems įstatymams ar statutams. Aiškinantis šią normą paraidžiui išeitų, kad visi darbo teisės aktai, reglamentuojantys darbo santykius bei socialines garantijas ir *neprieštaraujantys* VTĮ, taikomi viešojo administravimo valstybės tarnautojams. Tačiau taip interpretuojant minėtą normą, susidarytų gana ryški darbo įstatymų ir Valstybės tarnybos įstatymo (administracinės teisės akto) konkurencija. LVAT, apeliacine tvarka nagrinėdamas individualią administracinę bylą dėl tarnybinės nuobaudos paskyrimo teisėtumo ir šiam tikslui analizuodamas valdymo norminio akto atitikties įstatymui klausimą, VTĮ 5 straipsnio nuostatą išaiškino siaurinamuoju būdu, nurodydamas, kad „neprieštaraujančių Valstybės tarnybos įstatymui darbo įstatymų normų galiojimas nereiškia jų besąlygiško taikymo. Tais atvejais, kai tam tikri valstybės tarnybos santykiai yra sureguliuoti Valstybės tarnybos įstatymo normomis, darbo įstatymų nuostatos, reglamentuojančios analogiškus santykius, nors ir neprieštarauja minėtam įstatymui, viešojo administravimo valstybės tarnautojams netaikytinos. Da-

---

[895] A. b. Nr. A^{16}-981/2006 // ATP (9), p. 167–169. Šis administracinio ginčo bylos pavyzdys liudija, kad viešojo administravimo subjektui (šiuo atveju – Vyriausybės atstovui – *aut.*) teisingai taikant galiojantį teisės principą „leidžiama viskas, kas įstatymo nustatyta" neretai reikalingas specialus įstatymo normos prasmės aiškinimas neapsiribojant formaliuoju (pažodiniu), kurio gali visiškai nepakakti sprendžiant dėl viešojo administravimo subjekto teisių (jų įgyvendinimo) apimties.

rytina išvada, kad galimas darbo įstatymų taikymas tik tokiems tarnybos santykiams, kurie nesureguliuoti šiuo Valstybės tarnybos įstatymu“[896]. Galima pabrėžti, kad 2000 m. liepos 1 d. priimdamas naująją VTĮ redakciją Seimas tiksliau suformulavo jo 5 straipsnį: „Darbo santykius ir socialines garantijas reglamentuojantys įstatymai bei kiti teisės aktai valstybės tarnautojams taikomi tiek, kiek jų statuso ir socialinių garantijų nereglamentuoja šis (t. y. Valstybės tarnybos – *aut.*) Įstatymas.“

2.2.2.2. Plečiamojo viešosios teisės normų aiškinimo ribojimas

Taikant šį įstatymų spragų įveikimo būdą galioja taisyklė, kad neleistina teisės akto normų neaiškumus spręsti taikant plečiamąjį aiškinimą, jeigu tai pasunkintų asmens padėtį.

Administracinio ginčo byloje dėl specialiosios teisės atėmimo termino sutrumpinimo ir vairuotojo pažymėjimo grąžinimo LVAT konstatavo, kad ATPK 329 straipsnyje yra nustatytas išsamus sąrašas aplinkybių, kurios yra reikšmingos sprendžiant specialiosios teisės atėmimo termino sutrumpinimo klausimą, ir poįstatyminiu aktu nauji (papildomi) apribojimai asmeniui negali būti sukuriami, o ir esami (esant neaiškumui) negali būti aiškinami taip, kad dėl tokio aiškinimo asmeniui būtų nustatomi papildomi jo teisių apribojimai[897].

Kitoje byloje LVAT įvertino, kad neteisingai aiškinama Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl pabėgėlio statuso“ 6 straipsnio norma (ši norma jau buvo analizuota rašant apie teisės aiškinimo metodus (žr. knygos III.2.2.1.4 skirsnį).

Šioje įstatymo normoje nustatyta, kad „užsieniečiui, neteisėtai atvykusiam į Lietuvos Respublikos teritoriją <...> iš valstybės, kurioje jo gyvybei ar laisvei gresia pavojus, atsakomybė už neteisėtą atvykimą ir buvimą Lietuvos Respublikoje netaikoma, jeigu jis nedelsdamas atvyksta į įstatymo nurodytas institucijas ir išsamiai paaiškina apie savo neteisėtą atvykimą į Lietuvos Respubliką bei buvimą joje“. Įstatyme neaptarta, ką reiškia imperatyvas *nedelsiant atvykti į instituciją*. Taikydama minėtą normą ir užsienio valstybės piliečiui R. Š. skirdama administracinę baudą, Valstybės sienos apsaugos tarnyba plečiamai aiškino sąvoką *nedelsdamas*, ir priskyrė jai ne tik laiko, bet ir galimybės kriterijų (R. Š. į migracijos tarnybą atvyko kitą dieną po įvažiavimo į Lietuvos Respubliką). Administracinio ginčo byloje LVAT konstatavo, kad įstatymas „Dėl pabėgėlio statuso“ kategoriškai neįpareigoja prieglobsčio prašyti tuoj pat, vos tik pamačius pirmą valstybės, kurioje norima prašyti prieglobsčio, pareigūną, ir R. Š. prašymą pateikė per protingą laiką[898].

---

[896] A. b. Nr. 1^4-19/2001 // ATP (2), p. 59, 60.
[897] A. b. Nr. N^3-389/2005 // ATP (7), p. 54–57.
[898] A. b. Nr. 266-03 // ATP (4), p. 67–70.

LVAT yra suformulavęs principą, kad esant teisinio reglamentavimo neaiškumui ar neišbaigtumui teisės normos turi būti aiškinamos ir taikomos žmogaus, o ne valstybės naudai[899]. Šią taisyklę tam tikrais atvejais patvirtina ir įstatymų kūrėjas, pavyzdžiui, nustatydamas, kad visi Lietuvos Respublikos mokesčių teisės aktų prieštaravimai ir neaiškumai aiškinami mokesčių mokėtojo naudai (MAĮ 3 straipsnio 5 dalis[900]).

Teismų praktikoje yra buvę ginčo atvejų, kai administracinės teisės norma buvo aiškinama plečiamuoju būdu, nors subjektas, įgyvendindamas jam įstatymo suteiktus įgaliojimus, *objektyviai turėjo* suvokti, kad toks aiškinimas neleistinas.

Antai Telekomunikacijų įstatymo 8 straipsnio 1 dalies norma nustatė, kad AB „Lietuvos telekomas" iki 2002 m. gruodžio 31 d. turi išimtinę teisę eksploatuoti komutavimo, perdavimo ir kitokią įrangą, skirtą telekomunikacijų tinklų balso telefonijos paslaugoms teikti, sujungimams su kitų šalių bendrojo telefono ryšio tinklais balso telefonijos paslaugoms teikti. AB „Lietuvos telekomas", kaip patyręs telekomunikacijų paslaugų teikimo verslininkas objektyviai privalėdamas žinoti, kad balso telefonija neapima internetinės telefonijos, plečiamuoju būdu taikė minėtą normą ir monopolizavo internetinės telefonijos paslaugų teikimo verslą. Vilniaus apygardos administracinis teismas konstatavo, kad AB „Lietuvos telekomas" suteiktų išimtinių teisių negalėjo aiškinti plečiamai, nes balso paslaugų teikimo sąvoka pagal laiko kriterijų neapima internetinės telefonijos paslaugų. Nagrinėdamas apeliacinį skundą dėl apygardos administracinio teismo sprendimo, LVAT irgi pabrėžė, kad aiškinant išimtinių AB „Lietuvos telekomas" teisių apimtį, galiojusio Telekomunikacijų įstatymo 8 straipsnio 1 dalis negali būti aiškinama plečiamuoju būdu, taigi ir pareiškėjas, naudodamasis aiškiai įstatyme nustatytomis išimtinėmis teisėmis, pats neturėjo įgaliojimų plečiamuoju būdu aiškinti sau suteiktų išimtinių teisių[901].

Taigi šioje byloje administracinis teismas suformulavo *aiškios teisės normos plečiamojo aiškinimo draudimo* taisyklę.

2.2.3. Europos teismų jurisprudencijos ir ES teisės reikšmė aiškinant Lietuvos administracinę teisę

Rėmimasis Europos Žmogaus Teisių Teismo praktika. Šią Lietuvos administracinės teisės aiškinimo taisyklę lemia tarptautinės teisės viršenybės prieš nacionalinę teisę principas (Lietuvos Respublikos tarptautinių sutarčių įstatymo 11 straipsnio 2 dalis). Tuo atveju, kai Lietuvos teisės aktų normomis įgyvendinamos Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių ap-

---

[899] Žr.: a. b. Nr. A^3-750-2004 // ATP (6), p. 177.

[900] Valstybės žinios, 2004, Nr. 63-2243.

[901] A. b. Nr. A^5-530-2003 // ATP (4), p. 137–151.

saugos konvencijos ginamos žmogaus teisės, bet nacionalinės teisės normos nėra pakankamai aiškios, jų turinys interpretuojamas ne savarankiškai, o remiantis tarptautinės teisės akto nuostatas aiškinusia EŽTT jurisprudencija. Šią taisyklę LVAT taikė, pavyzdžiui, aiškindamas Operatyvinės veiklos įstatymo normas[902].

Europos Teisingumo Teismo praktikos reikšmė. Šio Teismo jurisprudencijai teikiamas pirmumas esant reglamentų ir direktyvų (dažniausiai netaikomų tiesiogiai, tik kaip teisės harmonizavimo įrankių) įgyvendinimo ginčams. Pavyzdžiui, Europos Teisingumo Teismo praktika būtų svarbi aiškinantis Lietuvos teisės normą, suteikiančią galimybę netaikyti sankcijų žemės ūkio paramos gavėjams, jei apie paraiškoje esančias klaidas pareiškėjas pranešė dar iki patikros atlikimo. Nacionalinėje teisėje nėra aiškiai apibrėžta, ar šiuo atveju užtenka tik pranešimo, ar pareiškėjas turi dar ir patikslinti paraišką. Arba, tarkim, minėto Teismo praktika būtų aktuali aiškinantis, kokios *force majeure* aplinkybės yra pagrindas netaikyti sankcijų.

ES teisės reguliavimo įtaka Lietuvos administracinės teisės aiškinimui. Galima pateikti šį pavyzdį.

Apeliacinėje ginčo byloje LVAT aiškino Konkurencijos įstatymo 30 straipsnio 2 dalies 2 punkto normą, tikslindamas pirmosios instancijos administracinio teismo išvadą šiuo klausimu.

Minėta teisės norma nustato, kad vienas iš pagrindų Konkurencijos tarybai nutraukti pradėtą tyrimą yra tai, kad ūkio subjektas, įtariamas įstatymo pažeidimu, geranoriškai nutraukia veiksmus. Aiškindamas šią normą LVAT konstatavo, kad Konkurencijos tarybos tyrimas dėl ūkio subjekto, *įtariamo įstatymo pažeidimu*, nutraukiamas ir įstatymas nereikalauja, kad nutraukiant tyrimą minėtos normos pagrindu būtų konstatuojamas konkurencijos teisės pažeidimas (kaip aiškino pirmosios instancijos teismas). Šį savo aiškinimą LVAT rėmė Europos Tarybos reglamente EB Nr. 1/2003 dėl konkurencijos taisyklių, nustatytų Sutarties 81 ir 82 straipsniuose, įgyvendinimo suformuluota taisykle, kad Europos Bendrijų Komisija, atliekanti tyrimą dėl konkurencijos teisės pažeidimo, gali nutraukti tyrimą įmonėms pasiūlius savo įsipareigojimus dėl Komisijos išankstiniame vertinime iškeltų problemų, nekonstatuojant, ar buvo padarytas pažeidimas, ar ne. LVAT pabrėžė, kad Lietuvos Respublikos konkurencijos įstatymo 30 straipsnis buvo papildytas 2 dalimi siejant tai su Lietuvos naryste Europos Sąjungoje, todėl minėto Reglamento EB Nr. 1/2003 nuostatos „tiesiogiai taikytinos aiškinant nacionalinio teisinio reguliavimo prasmę“[903].

---

[902] Žr.: a. b. Nr. A^3-750-2004 // ATP (6), p. 167–185. Aiškindamas Lietuvos įstatymų normas LVAT remiasi ir kitų Europos teismų, pavyzdžiui, Europos Bendrijų Teisingumo Teismo praktika (žr.: a. b. Nr. A^1-686/2006 // ATP (9), p. 130).

[903] A. b. Nr. A^7-783/2006 // ATP (9), p. 101–103.

2.2.4. Teisinio reglamentavimo pokyčių įtaka normos aiškinimui

Aptariant šį klausimą galima pasiremti dviem LVAT nagrinėtomis bylomis.

Iki 2001 m. liepos 1 d. galiojusio CK 485 straipsnio 1 dalis nustatė, kad žala, padaryta dėl neteisėtų valstybės ar savivaldybės institucijų, įstaigų, tarnybų bei jų pareigūnų ir valdininkų veiksmų ar neveikimo, turi būti atlyginta. Šio straipsnio 2 dalis įtvirtino, kad, be turtinės žalos, šiais atvejais taip pat atlyginama ir moralinė žala. Administracinėje byloje Nr. A4-1083/2001 LVAT pabrėžė, kad CK 485 straipsnio 1 dalis numato turtinės žalos atlyginimo galimybę, šio straipsnio 2 dalies normoje, nustatančioje, kad, „be turtinės žalos, šiais atvejais taip pat atlyginama ir moralinė žala", numatyta galimybė atlyginti ir moralinę žalą, tačiau tik tuo atveju, jei yra pagrindas atlyginti turtinę žalą, t. y. moralinė žala, atsiradusi dėl neteisėtos valstybės ar savivaldybės institucijų, įstaigų, tarnybų bei jų pareigūnų ir valdininkų veiksmų ar neveikimo, nesant turtinės žalos, neatlyginama[904].

Taigi šioje byloje teismas CK 485 straipsnio normos nuostatą – „be turtinės žalos, šiais atvejais taip pat atlyginama ir moralinė žala" – interpretavo taip, kad moralinės žalos atlyginimo pareiga turi būti siejama su „turtinės žalos padarymo atvejais (faktais)".

Kitokią išvadą LVAT padarė administracinėje byloje Nr. A^6-816/2002[905].

Teismas rėmėsi tuo, kad nuo 2001 m. liepos 1 d. įsigaliojus naujam CK, neturtinės žalos atlyginimą reglamentuoja jau atskiras, t. y. 6.250 straipsnis, kurio 2 dalis nustato, kad neturtinė žala atlyginama tik įstatymų nustatytais atvejais. Šiuo atveju tai buvo Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas, kurio 39 straipsnio 1 dalis nustatė, kad viešojo administravimo institucija privalo atlyginti asmeniui už savo neteisėtomis veikomis (veiksmais ar neveikimu) padarytą žalą, o 2 dalis reglamentavo, kad, be turtinės žalos, šiais atvejais atlyginama ir moralinė žala, kurios dydį kiekvienu atveju nuo 300 iki 5 000 litų nustato teismas[906]. Aiškindamas šią normą, teismas padarė išvadą, kad viešojo administravimo institucijos padaryta neturtinė (moralinė) žala atlyginama asmeniui tais atvejais, kaip ir turtinė žala, t. y. kai ji padaroma administravimo institucijos neteisėtomis veikomis (veiksmais ar neveikimu), bet nebūtinai tiesiogiai siejant ją su turtinės žalos padarymu.

---

[904] ATP (2), p. 201.

[905] ATP (3), p. 158-165.

[906] 2002 m. VAĮ 39 straipsnis buvo pakeistas ir suformuluotas taip: „Turtinė ir neturtinė žala, atsiradusi dėl viešojo administravimo subjektų neteisėtų aktų, atlyginama Lietuvos Respublikos civilinio kodekso nustatyta tvarka" // Valstybės žinios, 2002, Nr. 123-5557.

Matyti, kad, priešingai nei ankstesnėje byloje, LVAT sieja VAĮ 39 straipsnio normos žodžius „šiais atvejais“ ne su turtine žala, bet apskritai su viešojo administravimo institucijos „neteisėtomis veikomis“, t. y. tokiomis, kurios nebūtinai sukelia turtinių nuostolių, tačiau yra neteisėtos, nes dėl jų asmuo patyrė dvasinių išgyvenimų ir kitokių moralinių nepatogumų, apibrėžiamų CK 6.250 straipsnio 1 dalyje.

2.3.

Analogijos taikymas įveikiant administracinės teisės spragas

Daugelio mokslininkų sutariama, kad teisinio reguliavimo spragos užpildomos dviem būdais – taikant įstatymo analogiją ir teisės analogiją.

2.3.1. Principinis analogijos galimybių vertinimas

Dabarties Lietuvos teisės mokslas analogijos taikymo principinę galimybę vertina nevienodai.

Pirmiausia teigiama, kad įstatymo spragą galima pašalinti tik išleidžiant tam tikrą įstatymą. Tai gali padaryti įstatymų ir jų įgyvendinamųjų aktų kūrėjai[907]. Tokia nuostata apskritai pašalinama galimybė administracinio ginčo sprendėjui (teismui) taikyti įstatymo ar teisės analogiją, vadinasi, iš esmės paneigiamas analogijos taikymas.

Kitu atveju, priešingai, pabrėžiama, kad, be statutinės (pozityviosios) teisės, teisės šaltiniais laikomi bendrieji teisės principai, papročiai ir kita, ir jei statutinė teisė kurio nors klausimo nereguliuoja, tai dar nereiškia, kad padėtis yra be išeities: tokiais atvejais išeitį turi rasti teismas, taikydamas kitus teisės šaltinius, pavyzdžiui, bendruosius teisės principus, ir aiškindamas teisę[908]. Tiesa, tokia principinė mokslinė pozicija turi vieną esminį bruožą: analogija taikoma užpildant privatinės teisės spragas, o baudžiamojoje teisėje ir kitose viešosios teisės šakose ji netoleruojama. Pripažįstamas tik ekstensyvaus viešosios teisės normos aiškinimo (apie jį rašyta knygos III.2.1.8.3 skirsnyje) galimumas (tai tarsi sąlygiškas analogijos viešojoje teisėje pripažinimas).

Taip pat teigiama, kad nors romanų-germanų teisės tradicijos besilaikančioje Lietuvoje nepriimta remtis įstatymo ir teisės analogija taikant BK

[907] S. Vansevičius. Valstybės ir teisės teorija. – Vilnius, 2000. P. 243.

[908] D. Mikelėnienė, V. Mikelėnas. Teismo procesas: teisės aiškinimo ir taikymo aspektai, p. 159.

ir ATPK normas[909], šį draudimą demokratinėje visuomenėje sunku pagrįsti: kol šių kodeksų spragos bus pildomos tik įstatymų kūrėjo valia, jų nuolat rasis ir atsitiks taip, kad įstatymo nebuvimas suspenduos Konstituciją, gins teisės pažeidėjų interesus. Tokio neteisėto suspendavimo galima išvengti tik pripažinus teismui teisėkūros *ad hoc* teisę[910]. Taigi šiuo atveju įžvelgiama galimybė įstatymo ir teisės analogiją taikyti ne tik apskritai viešajai teisei, bet netgi jos „griežtam" baudimo požiūriu teisinės atsakomybės institutui (tai galima vadinti visišku analogijos taikymo galimybės pripažinimu).

Kiekvieną iš nurodytųjų analogijos vertinimų galima savaip paaiškinti. Absoliučiai neigiant bet kokią analogijos galimybę, tarsi norima apsisaugoti nuo teisminei valdžiai tiesiogiai nepriskirtos pagal valstybės valdžių padalijimą (Konstitucijos 5 straipsnio 1 dalis) teisėkūros funkcijos, nesvarbu, ar tai būtų civilinės (privatinės), ar viešosios teisės spraga. Jei analogijos taikymas pripažįstamas civilinei teisei, bet pašalinamas iš viešosios teisės srities, remiamasi tuo, kad teismui neleidžiama taikyti analogijos ir taip užpildyti teisės spragų, kai tai susiję su viešosios teisės įtvirtintu pagrindinių žmogaus teisių ir laisvių ribojimu. Jeigu mokslininkas analogijos taikymą numato ir privatinei, ir viešajai teisei bei joje numatytam atsakomybės institutui, postuluojama, kad pozityviosios teisės kūrėjai yra nepakankamai paslankūs operatyviai užpildyti viešosios teisės kodeksuose esančias spragas, dėl to baudžiamosios ir administracinės teisės pažeidėjai lieka nenubausti[911].

Atsakymą dėl įstatymo ir teisės analogijos taikymo viešojoje teisėje pateikia ABTĮ 4 straipsnio 5 dalis: „Jeigu nėra įstatymo, reglamentuojančio ginčo santykį, teismas taiko įstatymą, reglamentuojantį panašius santykius, o jei ir tokio įstatymo nėra, – vadovaujasi bendraisiais įstatymų pradmenimis ir jų prasme, taip pat teisingumo ir protingumo kriterijais." Taigi Lietuvos įstatymų kūrėjas 2000 m. *de iure* įtvirtino ne tik įstatymo analogijos („teismas taiko įstatymą, reglamentuojantį panašius santykius"), bet ir teisės analogijos („teismas <...> vadovaujasi bendraisiais įstatymų pradmenimis ir jų prasme, taip pat teisingumo ir protingumo kriterijais") taikymo galimybę administraciniam ginčui išspręsti. Vis dėlto analogija negalima viešojo administravimo subjektams priimant teisės taikymo aktus. Šiuo atveju privaloma griežtai vadovautis įstatymais ir netaikyti normų, kurios viršija administravimo subjektų funkcijas ir kompetenciją nustatančias ribas.

---

909 Antai ATPK 7 straipsnio 1 dalyje nustatyta: „Niekam negali būti taikoma poveikio priemonė už administracinį teisės pažeidimą kitaip, kaip įstatymų nustatytais pagrindais ir tvarka."

910 A. Vaišvila. Teisės teorija, p. 314, 315.

911 Kaip žinoma, viešojoje teisėje galioja principas *lex retro non agit*, t. y. teisės normos, nustatančios ar griežtinančios baudžiamąją ir administracinę atsakomybę, netaikomos jau susiklosčiusiems teisės pažeidimo santykiams.

2.3.2. Įstatymo analogijos taikymas

Šio įstatymų spragų įveikimo būdo esmė yra tai, kad nesant teisės normos, reglamentuojančios kurį nors socialinį santykį, pasiremiama viešosios teisės norma, reguliuojančia panašų santykį. Galima pateikti kelis įstatymo analogijos taikymo atvejus.

Administracinio ginčo byloje buvo svarbu nustatyti, ar galima įvairius daiktus, pareiškėjo įteiktus kaip prizus organizuotų akcijų ir žaidimų laimėtojams, traktuoti kaip prekes, panaudotas dovanoms, reprezentacijai, įvairioms pramogoms, – nuo to priklauso PVM mokesčio mokėjimas. Ginčo santykio atsiradimo metu galiojęs Pridėtinės vertės mokesčio įstatymas nepateikė reprezentacinių sąnaudų sąvokos. Ši sąvoka buvo pateikta kituose teisės aktuose – Pelno mokesčio ir galiojusiame Juridinių asmenų pelno mokesčio įstatymuose. LVAT, įvertindamas tai, kad minėti įstatymai yra mokesčių teisės dalis, taikė analogiją ir konstatavo, kad reprezentacinės sąnaudos taikant Pridėtinės vertės mokesčio įstatymą aiškintinos taip pat, kaip ir Pelno mokesčio įstatyme bei galiojusiame Juridinių asmenų pelno mokesčio įstatyme[912].

Kitoje ginčo byloje LVAT konstatavo esant Alkoholio kontrolės įstatymo spragą, nes šis teisės aktas neįtvirtino normos, numatančios atleidimą nuo ekonominių sankcijų taikymo tuo atveju, kai panaikinamas teisės aktas (jo dalis), draudęs tam tikrą veiką. Įvertindamas tai, kad Alkoholio kontrolės įstatyme numatytos ekonominės sankcijos savo pobūdžiu prilygsta administraciniams teisės pažeidimams, bei tai, kad Lietuvos Respublikos įstatymai dėl administracinių teisės pažeidimų, kol jie nustatyta tvarka neįtraukti į ATPK, Lietuvos Respublikoje taikomi tiesiogiai, teismas padarė išvadą, kad nagrinėjant šią bylą privalu vadovautis ATPK 8 straipsnio 2 dalies norma, pagal kurią aktai, švelninantys ar panaikinantys atsakomybę už administracinius teisės pažeidimus, turi atgalinio veikimo galią[913].

2.3.3. Teisės analogija

Kai socialinis santykis teisės nėra sureguliuotas ir šios spragos neįmanoma užpildyti taikant įstatymo analogiją (nėra normos, reglamentuojančios panašius santykius), remiamasi bendraisiais ir iš jų išvedamais teisės principais. Teisės analogijos taikymą iliustruoja knygoje pateiktas (III.2.2.2 skyriuje) LVAT nagrinėtos bylos pavyzdys: taisydamas ABTĮ spragą, eliminuojančią norminių administracinių aktų patikrinimą jų atitikties Konstitucijai požiūriu, LVAT rėmėsi Konstitucijos viršenybės principu: *Negalioja joks įstatymas ar kitas aktas, priešingas Konstitucijai* (K 7 straipsnio 1 dalis).

---

[912] A. b. Nr. A^{6}-281-2004 // ATP (5), p. 76–81.

[913] A. b. Nr. A^{15}-1056-2004 // ATP (6), p. 205–211.

2.4.

Subsidiarus kitų teisės posistemių normų taikymas esant administracinės teisės spragoms

Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas vienoje ginčo byloje[914] yra konstatavęs, kad viešosios teisės normų nereglamentuotų teisinių santykių atveju galimas subsidiarus privatinės teisės normų taikymas. Šį postulatą teismas pateikė remdamasis CK nustatytu reguliavimu. Kodekso 1.1 straipsnio 2 dalyje reglamentuota, kad turtiniams santykiams, kurie pagrįsti įstatymu nustatytu asmenų pavaldumu valstybės institucijoms ir kurie tiesiogiai atsiranda, kai valstybės institucijos atlieka valdžios funkcijas (įgyvendinamas pavaldumu) arba įstatymų nustatytas asmenims pareigas valstybei ar taiko įstatymų nustatytas administracines ar baudžiamąsias sankcijas, įskaitant valstybės mokesčių, kitų privalomų rinkliavų ar įmokų valstybei ar jos institucijoms, valstybės biudžeto santykius, bei kitokiems santykiams, kuriuos reglamentuoja viešosios teisės normos, Civilinio kodekso normos taikomos tiek, kiek šių santykių nereglamentuoja atitinkami įstatymai, taip pat Civilinio kodekso įsakmiai nurodytais atvejais.

Taigi subsidiarus civilinės teisės taikymas viešiesiems santykiams galimas laikantis dviejų sąlygų: pirma, tokia galimybė turi būti įtvirtinta pačiame CK, antra, šie santykiai neturi būti reglamentuoti viešosios teisės normomis, kitaip tariant, privatinės teisės nustatytu reguliavimu pasiremiama tada, kai nėra galimybės taikyti administracinę teisę[915]. Šiaip valdymo santykiams galioja viešosios teisės pirmumo prieš privatinę teisę principas[916].

Nagrinėjant administracinius ginčus aptikus viešosios teisės spragą, pasitelkiamos ir civilinio proceso normos.

Valstybinė mokesčių inspekcija 2000 m. sausio 5 d. nutarimu piliečiui A. K. P. paskyrė baudą pagal ATPK 163^7 straipsnio 1 dalį. Negalėdama šios baudos išieškoti, Valstybinė mokesčių inspekcija 2001 m. vasario 19 d. ir pakartotinai 2001 m. kovo 22 d. kreipėsi į apylinkės teismą dėl baudos pakeitimo nemokamais viešaisiais darbais arba administraciniu areštu. Teismas prašymą atmetė ir nurodė, kad yra praleistas 3 mėn. terminas pateikti vykdomąjį dokumentą dėl baudos pakeitimo kitokia administracine nuobauda. Kadangi ATPK 308 straipsnis nustato tik bendrą 3 mėn. senaties terminą nutarimui skirti administracinę nuobaudą vykdyti ir nereglamentuoja atvejo, kaip turi būti skaičiuojami vykdymo senaties terminai, kai

914 A. b. A^{11}-648/2003 // ATP (4), p. 133.

915 Ten pat, p. 136.

916 Apie subsidiarų civilinės teisės taikymą pildant viešosios teisės spragas žr. taip pat: a. b. Nr. A^7-60-2004 // ATP (5), p. 44–56.

baudos išieškoti neįmanoma, apylinkės teismas atmesdamas prašymą rėmėsi CPK 388 straipsnio 3 dalies nuostata, kad 3 mėn. terminas vykdomajam dokumentui pateikti skaičiuojamas iš naujo nuo sužinojimo apie išieškojimo negalimumą (Valstybinė mokesčių inspekcija apie baudos išieškojimo negalimumą iš teismo antstolių sužinojo 2000 m. balandžio 7 d.). Taigi administracinės teisės spraga buvo užpildyta pasiremiant civiliniu procesiniu reguliavimu. Nors apeliaciniame skunde Valstybinė mokesčių inspekcija CPK normos taikymo administracinėje atsakomybėje pagrįstumą ginčijo teigdama, kad ATPK tiesiogiai neįgalina taikyti CPK, LVAT konstatavo, kad pirmosios instancijos teismas iš esmės teisingai vadovavosi panašius teisinius santykius reguliuojančio įstatymo (šiuo atveju CPK 388 straipsnio 3 dalies) nuostatomis[917].

Administracinio įstatymo spragų įveikimas taikant darbo teisę. Šią principinę galimybę teikia Valstybės tarnybos įstatymo nuostata, kad darbo santykius ir socialines garantijas reglamentuojantys įstatymai bei kiti teisės aktai valstybės tarnautojams taikomi tiek, kiek jų statuso ir socialinių garantijų nereglamentuoja Valstybės tarnybos įstatymas (5 straipsnis)[918]. Taigi jei konkrečiu administracinio ginčo atveju paaiškėja, kad ginčo dalyką numato valstybės tarnautojo statuso ar socialinių garantijų apibrėžimas, teismas ar kitas ginčo sprendėjas subsidiariai taiko darbo teisės nustatytą reguliavimą.

Antai Valstybės tarnybos įstatyme nėra normos, reglamentuojančios atvejį, kai valstybės tarnautojas, padavęs prašymą nutraukti tarnybos santykius, vėliau pakeičia savo valią ir prašymą atšaukia. Taikant minėtą įstatymą formaliai tektų konstatuoti, kad valstybės tarnautojui padavus prašymą atsistatydinti sukuriama pareiga nutraukti tarnybos santykius. Klaipėdos apygardos administracinis teismas ir apeliacinėje ginčo byloje[919] LVAT nurodė, kad prašymo atsistatydinti atšaukimo teisė yra valstybės tarnautojo statuso elementas, atsistatydinantis valstybės tarnautojas turi pasiruošti būsimai situacijai ir gali pakeisti savo pirmesnę valią, apie tai per nustatytą terminą pranešdamas institucijai (įstaigai). Taigi nors, minėta, Valstybės tarnybos įstatymas šio santykio nereglamentuoja, tačiau įmanoma taikyti Darbo kodekso 127 straipsnio 4 dalies normą, numatančią darbuotojo teisę atšaukti prašymą nutraukti darbo sutartį ne vėliau kaip per 3 dienas nuo prašymo padavimo dienos. Šios darbo teisės normos netaikymas reikštų dirbančių asmenų lygiateisiškumo principo pažeidimą, juolab kad prašymo nutraukti darbo (tarnybos) santykius atšaukimo institutas numatytas kituose viešosios teisės aktuose, pavyzdžiui, Tarnybos Lietuvos Respublikos vidaus reikalų sistemoje statute[920].

---

917 A. b. Nr. 851[11]-01/2001 // ATP (1), p. 84.

918 Valstybės žinios, 1999, Nr. 66-2130, nauja red.: Valstybės žinios, 2002, Nr. 45-1708.

919 A. b. Nr. A[11]-315-2004 // ATP (5), p. 100–104.

920 Valstybės žinios, 1991, Nr. 25-679. Šio teisės akto 43.1 punkto norma buvo įtvirtinta, kad pareigūnas dviejų mėnesių laikotarpiu turi teisę atšaukti savo raportą (kuriuo prašo nutraukti tarnybą – *aut.*) ir tęsti tarnybą, jei nepasirašytas įsakymas dėl jo atleidimo.

Galima pateikti ir fragmentą iš administracinės bylos, kai darbo teisėje nustatytu reguliavimu buvo pasiremta sprendžiant norminio administracinio akto teisėtumo klausimą.

Į LVAT buvo kreiptasi su abstrakčiu prašymu ištirti policijos generalinio komisaro 2003 m. liepos 25 d. įsakymo Nr. V-431, kuriuo buvo patvirtintos Priemokų mokėjimo statutiniams valstybės tarnautojams policijos įstaigose taisyklės, teisėtumą. Tam buvo reikšminga atskleisti sąvokų *darbas nakties metu* ir *naktinis darbas* teisinį turinį. Minėtų sąvokų nei Valstybės tarnybos įstatymas, nei Vidaus tarnybos statutas nepateikia. Teismas, remdamasis Valstybės tarnybos įstatymo 5 straipsnio nuostata, šių sąvokų teisinę prasmę atskleidė pagal Lietuvos Respublikos darbo kodekso 154 straipsnyje nustatytą reguliavimą[921]. Pastebėtina, kad konkuruojant dviem administracinės teisės spragos užpildymo būdams – įstatymo bei teisės analogijos ir subsidiaraus privatinės teisės taikymo – administraciniai teismai pirmumą teikia pastarajam, argumentuodami galimybe tiksliau numatyti galimą susiklosčiusių teisinių santykių įvertinimą[922].

3.

Teisės aktų kolizija ir normų konkurencija – administracinių ginčų sprendimo kliuviniai. Jų įveikimas

3.1.

Kolizija ir jos sprendimas

Teisine prasme terminas *kolizija* (*collisio* (lot.) – susidūrimas) apibūdina situaciją, kai tą patį[923] socialinį santykį vienu metu *skirtingai reglamentuoja* dviejų ar daugiau teisės aktų normos. Taigi kolizija yra neatsakingos teisėkūros rezultatas, kuris gali atsirasti, pavyzdžiui, galiojančio teisės akto normų nesuderinus su vėliau priimtu įstatymu. Suprantama, skirtingas to paties santykio reglamentavimas kelių teisės aktų normomis yra administ-

[921] A. b. Nr. I^{8}-09-2004 // ATP (6), p. 59–64. DK nustatytu reguliavimu LVAT rėmėsi ir kitoje administracinio ginčo byloje (žr.: a. b. Nr. A^{2}-1762/2005 // ATP (8), p. 330–337). Šioje byloje LVAT išaiškino, kad administravimo subjektas savo įsakymais negali nustatyti kitokio reguliavimo, nei tai nustato DK, nes tokia teisė minėtam subjektui nėra suteikta.

[922] Žr., pavyzdžiui: a. b. Nr. A^{11}-648/2003 // ATP (4), p. 133.

[923] Normų susikirtimui konstatuoti būtina, kad jos skirtingai reglamentuotų *vieną ir tą patį* socialinį santykį. Administraciniai teismai keliose ginčo bylose kolizijos neįžvelgė būtent dėl šios sąlygos nebuvimo (žr., pavyzdžiui: a. b. Nr. A^{7}-278/2001 // ATP (1), p. 57; a. b. Nr. 1^{11}-17/2001 // ATP (2), p. 88).

racinio ginčo sprendimo kliuvinys, nes kiekvieną normą taikant skyrium būtų prieita prie skirtingų išvadų. Vadinasi, būtina žinoti taisykles, kuriomis remiantis kolizija išsprendžiama. Kai kurios yra nurodytos teisės teorijos literatūroje – tai taisyklės (principai) *lex posterior derogat legi priori* (lot. – taikomas vėliau priimtas įstatymas) ir *subordinacija*[924].

Galima pateikti pavyzdį, kai administracinis ginčas buvo išspręstas remiantis pirmuoju iš minėtų principų – *taikomas vėliau priimtas įstatymas.*

Administracinio ginčo byloje[925] iškilo Tarnybos Lietuvos Respublikos prokuratūroje statuto, priimto 1995 m. sausio 31 d., ir ABTĮ normų kolizija. Statuto 38 straipsnis numato, kad ginčas dėl atleidimo iš tarnybos prokuratūroje sprendžiamas Vilniaus apygardos teisme (bendrosios kompetencijos – *aut.*). Pagal ABTĮ, kuris buvo priimtas 1999 m. sausio 14 d.[926] ir nustatė administracinių teismų veiklos pradžią, bylas dėl valstybės tarnautojų prašymų, susijusių su tarnybos santykiais, įskaitant atleidimą iš pareigų bei drausminio poveikio priemonių taikymą, nagrinėja administraciniai teismai (4 straipsnio 5 dalis). LVAT, įvertindamas tai, kad ABTĮ priimtas vėliau nei Tarnybos prokuratūroje statutas, padarė išvadą, kad esant šių teisės aktų kolizijai galioja principas *lex posterior derogat legi priori,* taigi šio ginčo santykiui taikomos ABTĮ nuostatos. Tokia teismo išvada paaiškinama logiškai, nes 1999 m. sukūrus administracinius teismus, šie perėmė bendrųjų teismų administracinių ginčų sprendimo naštą.

Subordinacijos taisyklės, kaip teisės normų kolizijos išsprendimo būdo, esmę sudaro administracinis pavaldumas tarp valstybės institucijų, kuriančių teisės normas: pagal valdymo hierarchiją aukščiau esanti institucija koordinuoja žemesniųjų valdymo grandžių įstaigų veiklą, vadinasi, pastarųjų priimti teisės aktai neturi esmingai kirstis su koordinuojančiosios institucijos priimtų teisės aktų nuostatomis. Štai Vyriausybė 2003 m. rugpjūčio 12 d. nutarimu Nr. 1002 patvirtino Pavyzdinį ministerijų darbo reglamentą[927] ir pavedė jo pagrindu parengti ministerijų darbo reglamentus (nutarimo 2 punktas). Jeigu ministerija savo darbo reglamente nustatytų kitokį reguliavimą nei nurodytas Vyriausybės nutarime kuriuo nors *esminiu* viešiesiems interesams klausimu, pavyzdžiui, neįtvirtintų ministro atstovo spaudai pareigos rengti visuomenės informavimo priemonėms pranešimus aktualiais klausimais (šią normą numato Pavyzdinio reglamento 54 punktas), galima manyti, kad spręsdamas ginčą dėl tokio ministerijos akto teisėtumo administracinis teismas galėtų remtis subordinacijos principu ir daryti išvadą, kad ginčo santykiui taikytinos Vyriausybės nutarimo

---

[924] A. Vaišvila. Teisės teorija, p. 232.

[925] A. b. Nr. 3 A-116-2000 // ATP (1), p. 195–198.

[926] Valstybės žinios, 1999, Nr. 13-308.

[927] Valstybės žinios, 2003, Nr. 80-3639.

nuostatos[928]. Žinoma, šiuo atveju galimas ir kitas teisės aktų kolizijos išsprendimo būdas – teikti prašymą ištirti norminio administracinio akto teisėtumą ryšium su individualia byla (ABTĮ 111 straipsnis).

3.2.

Normų konkurencija ir jos sprendimas

Normų konkurencija vertintina kitaip nei kolizija, kuri, minėta, yra netobulos teisės kūrybos rezultatas. Normų konkurencija susidaro dėl socialinių santykių įvairovės ir ypatumų, kuriuos būtina tiksliau atspindėti pozityviosios teisės aktuose. Dėl to neretai įstatymų kūrėjas, nustatydamas bendrąjį tam tikrų santykių reglamentavimą, priima ir specialiąsias teisės normas.

Pavyzdžiui, vienoje iš administracinio ginčo bylų LVAT konstatavo, kad iki 2000 m. liepos 12 d. Darbo įstatymų kodeksas nustatė 1 metų terminą darbuotojui kreiptis į teismą dėl neišmokėto atlyginimo. Tuo tarpu vidaus reikalų ministro 1991 m. birželio 25 d. įsakymu Nr. 240 patvirtintų Socialinių garantijų teikimo policijos ir kitų vidaus reikalų įstaigų pareigūnams nuostatų taikymo instrukcijos 7 punktas nustatė 3 metų analogiško kreipimosi terminą. Teismas išaiškino, kad pastaroji teisės norma yra specialioji, nors ir nustatyta žemesnės galios teisės aktu nei įstatymas, tačiau įstatymui neprieštaraujanti, nes policijos pareigūnams, įvertinant jų veiklos specifiką, gali būti nustatomas kitoks, palankesnis teisių apsaugos režimas[929].

Taigi konkurencija yra toks ginčo sprendimo pasunkinimas, kai susiklosčiusį teisinį santykį reglamentuoja dvi normos – bendroji ir specialioji. Tokiu atveju galioja taisyklė – turi būti taikoma specialioji teisės akto norma. Šiuo atveju, pirma, administracinio ginčo sprendėjas privalo įžvelgti esant normų konkurenciją (jeigu tokia pagal konkretų teisinį santykį yra), antra, teisingai nustatyti, kuri iš normų yra specialioji.

---

[928] Literatūroje pateikiamas ir toks kolizijos įveikimo pavyzdys: jeigu Vyriausybės nutarimu suformuluota teisės norma prieštarauja teisės normai, išdėstytai Seimo nutarime, tai galioja pastaroji, nors formaliai šios normos yra poįstatyminės (A. Vaišvila. Teisės teorija, p. 232). Remiamasi tuo, kad Seimo kompetencija yra aukštesnė nei Vyriausybės.
Teoriniu požiūriu toks samprotavimas pagrįstas, ypač atsižvelgiant į konstitucinę nuostatą, kad *Vyriausybė vykdo įstatymus ir Seimo nutarimus dėl įstatymų įgyvendinimo* (K 94 straipsnio 1 dalies 2 punktas). Kartu pastebėtina, kad dabartiniu metu Seimo nutarimai skirti reglamentuoti daugiausia Seimo veiklos organizacinius klausimus, šio pobūdžio teisės aktais įstatymų kūrėjas menkai teįsiterpia į viešąjį valdymą, o įgyvendinant Seimo priimtus įstatymus Vyriausybei ar jos įgaliotai institucijai būna siūloma priimti tam būtinus teisės aktus.

[929] A. b. Nr. A^7-250-2001 // ATP (1), p. 208–221.

Antai apygardos administracinis teismas pareiškėjo R. V. skundą dėl paskirtos administracinės nuobaudos paliko nenagrinėtą vadovaudamasis ABTĮ 103 straipsnio 5 punktu (14 skirsnis), nustatančiu, kad teismas skundą (prašymą) palieka nenagrinėtą, jeigu į posėdį neatvyko pareiškėjas, o teismas nelaiko esant galima išspręsti bylą pagal esančią byloje medžiagą, kai apie tai pareiškėjui buvo pranešta. Normos, reglamentuojančios skundų dėl nutarimų administracinių teisės pažeidimų bylose sprendimo specialią teiseną, įtvirtintos ABTĮ 18 skirsnyje. LVAT, rašytinio proceso tvarka išnagrinėjęs R. V. atskirąjį skundą, konstatavo, kad ABTĮ 1–15 skirsniuose išdėstytos bendrosios teisės normos, o 16–18 skirsniuose – specialiosios teisės normos ir kad specialiajai procesinei taisyklei konkuruojant su bendrąją procesine norma taikoma pirmoji[930].

Galima pateikti ir tokį normų konkurencijos sprendimo pavyzdį.

Jau minėtoje (III.2.1.5 skyriuje) apeliacinėje administracinio ginčo byloje[931] buvo sprendžiama, ar statutiniam pareigūnui taikytas atleidimas iš tarnybos (pareigūnas atskleidė valstybės paslaptį sudarančią informaciją ir šiuo pagrindu jam buvo panaikintas leidimas dirbti ar susipažinti su valstybės paslaptį sudarančia informacija dėl pradėto ikiteisminio tyrimo) yra proporcinga administracinio baudimo priemonė. LVAT konstatavo, kad STT statute yra dvi konkuruojančios normos: bendroji, numatanti, kad pareigūnas gali būti atleidžiamas iš tarnybos, kai jam įstatymų nustatyta tvarka atimamos specialiosios teisės, susijusios su jo tiesioginių pareigų atlikimu (12 straipsnio 2 dalies 6 punktas) ir specialioji – tarnybos pareigūno nušalinimas nuo pareigų dėl patraukimo baudžiamojon atsakomybėn (24 straipsnio 1 dalies 2 punktas). Taikydamas specialiosios normos prioriteto taisyklę ir atsižvelgdamas į baudimo proporcingumo nuostatą, LVAT darė išvadą, kad STT pareigūno atleidimas taikant STT statuto 12 straipsnio 2 dalies 6 punkto normą yra neteisėtas.

Konstatuoti esant normų konkurenciją galima tada, kai skirtingų teisės aktų nuostatos reglamentuoja vienarūšius socialinius santykius. Štai tokios neatitikties iliustracija.

Vyriausiojo administracinio teismo buvo prašoma ištirti, ar 1998 m. birželio 18 d. sveikatos apsaugos ministro įsakymo Nr. 329 „Dėl bazinių kainų patvirtinimo" 4.9.1 punktas neprieštarauja CK 6.251 straipsnio 1 dalies normai. Minėtas įsakymo punktas nustato, kad „visa gydymo stacionare bazinė kaina mokama: <...> CH letalinės baigties atveju". Tuo tarpu CK 6.251 straipsnio 1 dalies norma reglamentuoja žalos atlyginimą: „Padaryti nuostoliai turi būti atlyginti visiškai, išskyrus atvejus, kai įstatymai ar sutartis nustato ribotą atsakomybę." LVAT konstatavo, kad minėtos poįstatyminio teisės akto ir CK normos reglamentuoja visiškai skirtingus santykius, todėl jos tarpusavyje negali konkuruoti[932].

---

930 A. b. Nr. N^3-1279-2004 // ATP (6), p. 92–94.

931 A. b. Nr. A^7-481/2005 // ATP (8), p. 289–309.

932 A. b. Nr. I^4- 04-2004 // ATP (6), p. 16–21.

Specifinis konkurencijos atvejis yra *administracinės teisės* ir *baudžiamosios teisės* normų konkurencija. Ji susidaro dėl to, kad neretai ATPK ir BK normų dispozicijos būna suformuluotos panašiai. Nė viena iš šių normų nevertintina kaip bendroji ar specialioji, todėl ir taikančiam atsakomybę teisės subjektui, ir ginčą dėl paskirtos administracinės nuobaudos nagrinėjančiai institucijai būna svarbu išsiaiškinti požymius, įgalinančius teisingai parinkti atitinkamo kodekso normą. Šiais atvejais esminę reikšmę turi faktinio teisės pažeidimo juridinės sudėties elementų analizė. Kitaip tariant, renkantis vieną iš dviejų konkuruojančių teisės normų būtina atsižvelgti į konkretaus teisės pažeidimo subjekto, objektyviosios pusės, taip pat kėsinimosi objekto bei subjektyviosios pusės ypatumus[933].

Pateiksime pavyzdį, kai yra reikšmingas neteisėtų veiksmų pobūdis, t. y. vienas iš teisės pažeidimo objektyviąją pusę atskleidžiančių elementų.

BK 232 straipsnis „Nepagarba teismui" nustato: „Tas, kas viešai veiksmu, žodžiu ar raštu užgauliai pažemino teisingumą vykdančius teismą ar teisėją dėl jų veiklos, baudžiamas bauda arba areštu, arba laisvės atėmimu iki dvejų metų."

ATPK 186 straipsnio normos dispozicija suformuluota taip: „Trukdymas teismui vykdyti teisingumą, teismo ar teisėjo autoriteto žeminimas užtraukia baudą nuo penkių šimtų iki vieno tūkstančio litų."

Matyti, kad nurodytas BK straipsnis apibrėžia ne tik teismo ar teisėjo pažeminimą *viešu veiksmu, žodžiu* ar *raštu* (patys savaime tai nėra teisės pažeidimą kvalifikuojantys požymiai), bet ir nurodo šių veiksmų pobūdį – *užgaulumo* elementą, liudijantį teisės pažeidėjo tam tikrą cinišką požiūrį į teisingumą vykdančios valdžios subjektus. Trukdymas teismui vykdyti teisingumą pagal ATPK 186 straipsnio 1 dalies normą gali pasireikšti nebūtinai tiesiogiai užgauliais veiksmais, pavyzdžiui, tai gali būti pernelyg garsus kalbėjimasis teismo posėdžio salėje nepaisant teisėjo pastabų.

Neretai svarbu atsižvelgti į dar vieną teisės pažeidimo objektyviosios pusės elementą – neteisėtos veikos padarinius.

Antai pagal ATPK 51 straipsnio 2 dalies nuostatą nuodingų arba kenksmingų medžiagų tvarkymo, gabenimo, naudojimo ar laikymo taisyklių pažeidimas užtraukia baudą nuo 100 iki 300 litų. BK 270 straipsnio 1 dalis suformuluota taip: „Tas, kas pažeidė teisės nustatytas aplinkos apsaugos arba gamtos išteklių naudojimo taisykles, bei dėl to buvo padaryta didelė žala gyvūnijai, augalijai ir atsirado kitų sunkių padarinių aplinkai, baudžiamas bauda arba laisvės apribojimu, arba areštu, arba laisvės atėmimu iki 6 metų."

---

[933] Apie administracinės ir baudžiamosios atsakomybės atribojimo metodologiją plačiau žr., pavyzdžiui: J. Misiūnas. Baudžiamieji ir administraciniai įstatymai: Siamo dvynių atskyrimo problemos // Teisės problemos, 1996, Nr. 3.

Akivaizdu, kad aplinkosaugą reglamentuojančių teisės aktų pažeidimas laikomas nusikaltimu tada, kai sukelia sunkių padarinių – didelę žalą aplinkai.

Teisingumo ir protingumo požiūriu nepateisintina situacija, kai akivaizdžiai mažareikšmis teisės pažeidimas traktuojamas kaip sudarantis pagrindą baudžiamajai atsakomybei (žr. knygos III.2.1.8.3 skirsnyje pateiktą muitinės pareigūnų reagavimo veiksmų pavyzdį[934]).

Bet kuriuo atveju galima teigti, kad teisės akto normas kuriant administracinė ir baudžiamoji teisė turėtų teisingai „pasidalinti" atsakomybės teisinį reglamentavimą – įstatymų kūrėjas turėtų numatyti panašių situacijų susidarymo galimybę ir nuo pat pradžių šiems atvejams nustatyti proporcingą (diferencijuotą) teisinį reguliavimą. Suprantama, jei būtų įgyvendinti kai kurių mokslininkų siūlymai administracinės atsakomybės taikymą perduoti bendrųjų teismų kompetencijai ir ATPK normas įtraukti į Baudžiamąjį kodeksą, minėta konkurencijos problema išsispręstų, tačiau dėl viešojo valdymo santykių gausos ir įvairovės toks normų konkurencijos įveikimo būdas neatrodo visiškai įgyvendinamas (žr. knygos įvado 3 poskyrį).

Apibendrinimai ir išvados

1.

Administracinės teisės normų ir principų aiškinimo metodologijos klausimai – būtina šios teisės studijų dalis. Be įgimtų loginio sisteminio mąstymo savybių, svarbiausi teisės specialisto gebėjimai taikyti teisę priklauso nuo jos normų prasmės, tikslo ir turinio aiškinimo metodų bei taisyklių žinojimo, taip pat nuo bendrųjų konstitucinių ir iš jų išvedamų teisės principų doktrinų analizės.

2.

Bendriausias (talpiausio turinio) principas yra 1992 m. Lietuvos Respublikos Konstitucijos preambulėje skelbiamas teisinės valstybės siekis. Administracinės teisės kūrimo ir jos normų taikymo požiūriu svarbios šio konstitucinio imperatyvo dalys – Konstitucijos ir įstatymų viršenybės, teisingumo, įskaitant proporcingumą, teisės viešumo, asmens ir visuomenės

---

[934] Tokį baudimo praktikos neadekvatumą Lietuvos Respublikos generalinė prokuratūra panaikino, nurodydama valstybės sieną kontroliuojantiems subjektams panašaus pobūdžio teisės pažeidimus traktuoti kaip nesudarančius pagrindo baudžiamajai atsakomybei (2005 m. rugpjūčio 11 d. išaiškinimas „Dėl baudžiamųjų įstatymų dėl narkotinių ar psichotropinių medžiagų gabenimo per Lietuvos Respublikos valstybės sieną taikymo praktikos").

interesų optimalaus derinimo, atsakingo viešojo administravimo ir kiti principai.

3.

Atsižvelgiant į tai, kad administraciniams teismas priskirta tirti norminių administracinių aktų atitiktį ne tik įstatymams, bet ir Vyriausybės nutarimams, teisinės valstybės imperatyvas greta Konstitucijos ir įstatymų viršenybės nuostatų turėtų apimti ir žemesnės pakopos norminių aktų atitikties aukštesnės valdymo pakopos teisės aktams principą.

4.

Viešumą, jurisprudencijos tradiciškai aiškinamą kaip teisės aktų skelbimo nuostatą, dabarties konstitucinėje ir administracinėje teisėje papildo valdymo atvirumo principas, reiškiantis viešosios administracijos subjektų turimos neįslaptintos informacijos prieinamumą. Šis principas turėtų būti ir bendresnės atsakingo valdymo (gero viešojo administravimo) sampratos dalis.

5.

Pagal teismų formuojamą praktiką viešumo imperatyvą išreiškianti teisės aktų skelbimo nuostata nėra absoliutus administracinės teisės principas ir neesminiai, formalūs jo pažeidimai nelaikytini pagrindu pripažinti norminį administracinį aktą neteisėtu.

6.

Norminių administracinės teisės aktų projektų skelbimo nuostata (apriorinis, arba išankstinis, teisės viešumas), pagal Vyriausybės nustatytą pozityvųjį reguliavimą apimantis viešosios administracijos pareigą skelbti tik *svarbiausių* ir *aktualiausių* aktų projektus, neprilygsta kitiems administracinės teisės principams, nes yra sudėtinga vertinti administravimo subjekto diskrecijos šiuo klausimu ribas.

7.

Teisingumo nuostatos turinį sudarančios taisyklės *lex retro non agit* ir *non bis in idem* Konstitucijoje ir specialiuose įstatymuose įtvirtintos kaip imperatyvios normos. Kartu pabrėžtina, kad pirmasis principas turi išimčių, o teismų praktikoje abu jie aiškinami ir taikomi atsižvelgiant ne vien į administracinę teisę, bet ir jos sąsajas su baudžiamąja ir civiline teise.

8.

Bendrosios teisingumo principą įkūnijančios *lex retro non agit* taisyklės išimtis – asmenų padėtį lengvinantys įstatymai taikomi jau susiklosčiusiems teisiniams santykiams *(lex benignior retro agit)*. Tačiau galimos situacijos, kai vienų asmenų padėtį lengvinantis įstatymas negali būti taikomas

kitiems asmenims, nes dėl konkrečių faktinių aplinkybių tai blogintų jų padėtį, o tai prieštarauja teisingumo ir protingumo principams.

9.

Aiškinant principo *non bis in idem* turinį svarbu pastebėti, kad jis nedraudžia už vieną ir tą patį teisės pažeidimą asmeniui taikyti skirtingų rūšių atsakomybę. Administracinėje jurisprudencijoje sutinkamas aiškinimas, kad greta administracinės nuobaudos leidžiama skirti tik tokią sankciją, kuri nereiškia baudimo, neturėtų būti suprantamas kaip absoliuti taisyklė: antai už administracinį teisės pažeidimą bausto statutinio valstybės tarnautojo papildomas nubaudimas tarnybos statute numatyta nuobauda pateisinamas statutinės tarnybos specifika, dėl kurios, be kita ko, pareigūnas privalo visada elgtis taip, kad ši tarnyba nebūtų diskredituojama.

10.

Taikant administracinę atsakomybę reglamentuojančias normas galimos situacijos, kai teisės pažeidėjui skiriama pagrindinė ir papildoma administracinė nuobauda. Tai nepažeidžia dvigubą nubaudimą draudžiančios taisyklės, nes dviejų nuobaudų tam pačiam asmeniui už vieną ir tą patį teisės pažeidimą skyrimo galimybė leidžia visapusiškiau įvertinti konkretaus pažeidimo aplinkybes, jo pavojingumą, dėl to ji įteisinta ATPK.

11.

Administracinės ir baudžiamosios teisės sąsajos taikant *non bis in idem* principą pasižymi keliais aspektais. Pirma, minėto principo nebūtų paisoma už vieną ir tą patį teisės pažeidimą asmeniui skiriant ATPK ir BK nustatytas nuobaudas ir bausmes. Antra, *non bis in idem* nedraudžia asmenį bausti tais atvejais, kai ikiteisminis tyrimas dėl konkretaus teisės pažeidimo nutraukiamas, bet konstatuojami administracinio teisės pažeidimo juridinės sudėties elementai.

12.

Non bis in idem principas nedraudžia vienu metu taikyti ekonominę sankciją individualaus verslo įmonei ir administracinę baudą jos savininkui tik esant sąlygai, kad turtiniai praradimai neištiks vieno ir to paties asmens nuosavybės.

13.

Teisingumo principą įgyvendinanti proporcingumo nuostata yra plataus turinio teisinė kategorija, apimanti ne tik įstatymų kūrėjo pareigą objektyviai pagrįsti nustatomus asmens teisių bei laisvių ribojimus, formuluoti teisės pažeidimų sunkumą ir visuomeninį pavojingumą atitinkančias administracines sankcijas, bet ir teisingai bei protingai taikyti atsakomybę reglamentuojančias normas.

14.

Svarstytina, ar siekiant proporcingai taikyti tarnybinę atsakomybę nebūtų tikslinga Valstybės tarnybos įstatyme vėl numatyti tarnybinių nusižengimų skirstymą į lengvus, vidutinius ir sunkius, kiekvienu atveju nustatant atitinkamų tarnybinių nuobaudų rūšis.

15.

Ekonomines sankcijas, t. y. iš esmės administracinio pobūdžio atsakomybę, nustatančios specialiųjų teisės aktų (pavyzdžiui, Alkoholio ir Tabako kontrolės įstatymų) normos turėtų būti sustiprintos nuostata, kad teisės taikytojas, skirdamas baudą, vadovautųsi bendraisiais teisingumo ir protingumo principais. Administracinio ginčo atveju tai leistų konkrečios baudos skyrimo klausimą spręsti ne vien atsižvelgiant į atsakomybę lengvinančias aplinkybes (kurių, beje, minėtuose įstatymuose nurodoma tik trys, o kitų lengvinančių aplinkybių nustatymas yra teisę taikančio subjekto diskrecija).

16.

Atsižvelgiant į teisingumo ir protingumo principų imperatyvumą, tikslintina ATPK 30[1] straipsnio nuostata, pagal kurią atsakomybę taikantis subjektas *gali* paskirti mažesnę nuobaudą nei sankcijoje numatyta minimali arba paskirti švelnesnę nuobaudą nei numatyta sankcijoje, arba visai neskirti administracinės nuobaudos. Įstatymų kūrėjas turėtų vengti teisės normą konstruoti taip, kad išliktų galimybė skirtingai aiškinti jos imperatyvumą.

17.

Ginčijančiam norminį aktą ar individualų administracinį sprendimą pareiškėjui įstatymuose įtvirtintais principais įmanoma remtis tik tada, kai jų turinį Seimas yra paaiškinęs teisės akto tekste. Šiuo atžvilgiu galima diskutuoti, pavyzdžiui, dėl Vyriausybės įstatyme nurodyto *demokratijos* principo ar, tarkim, Policijos veiklos įstatyme deklaruojamo *visuomenės moralės* imperatyvo veiksmingumo.

18.

Nagrinėdami bylas pagal kreipimąsi ištirti norminio administracinio akto atitiktį kuriam nors konstituciniam principui teismai atskirais atvejais tiria to akto teisėtumą ne teisės principo atžvilgiu, bet jo atitikties konkretiems pozityviosios teisės įstatymams požiūriu, tai grįsdami nuostata, kad konstitucinis principas yra gana abstraktaus turinio taisyklė, įgyvendinama įstatymais. Individualių administracinių ginčų atveju ginčą sprendžianti institucija taip pat tikrina individualaus administracinio sprendimo teisėtumą ir pagrįstumą ne kurio nors teisės principo, bet įstatymo normos (ar normų) atžvilgiu.

19.

Viena iš administracinių ginčų teisingo išsprendimo sąlygų yra pozityviojo reguliavimo paskirties ir tikslų nustatymas taikant įvairius teisės aiškinimo metodus. Dauguma administracinių bylų išsprendžiamos pasitelkiant ne kurį nors vieną, bet kelis teisės aiškinimo būdus, nes tik tokiu atveju gali būti atskleista tikroji byloje taikomos teisės normos esmė.

20.

Įstatymų spragos (dalinis ar absoliutus administracinės teisės trūkumas) įveikiamos keliais būdais: 1) taikant plečiamąjį normos aiškinimą; 2) pasiremiant įstatymo ar teisės analogija, įskaitant subsidiarų civilinės ar darbo teisės nustatyto reguliavimo taikymą. Subsidiarus privatinės teisės normų taikymas administracinių ginčų santykiams galioja esant tam tikroms sąlygoms: a) ginčijamo santykio neturi reglamentuoti viešoji teisė; b) galimybę taikyti civilinės teisės normą numato šioje teisėje įtvirtintas reguliavimas; c) darbo teisė administraciniam valstybės tarnybos ginčui taikoma tiek, kiek jo nereguliuoja administracinė teisė.

21.

Įstatymo ar teisės analogijai konkuruojant su subsidiaraus civilinės ir darbo teisės taikymo galimybe, teismų praktika pirmenybę teikia pastarajam administracinės teisės spragų užpildymo būdui.

22.

Plečiamąjį administracinės teisės normos aiškinimą neleistina taikyti, jei tai ribotų asmens teises ar kitaip sunkintų jo padėtį. Taigi kitais atvejais plečiamasis viešosios teisės aiškinimas yra galimas, kartais – netgi būtinas (pavyzdžiui, siekiant pašalinti situacijas, kai pagal ABTĮ nustatytą reglamentavimą administracinis teismas negalėjo tirti norminių teisės aktų atitikties Konstitucijai).

23.

Pildant viešosios teisės spragas pagal įstatymo analogiją, galioja taisyklė, kad sankcijas nustatančios normos pagal analogiją negali būti taikomos. Taigi konkrečiam teisės pažeidimui taikoma galiojanti teisės norma, nustatyta kodekse ar specialiame atsakomybę reglamentuojančiame akte, pavyzdžiui, Tabako kontrolės įstatyme.

24.

Jei taikomos normos sankcija suformuluota nustatant žemutinę ir viršutinę piniginės baudos ribas, privalu teisingai pasirinkti konkretų baudos dydį, kurį lemia konkrečios teisei priešingos veikos ypatumai ir aplinkybės – mažareikšmiškumas, nedidelis pavojingumas visuomenei, padarytos žalos savanoriškas atlyginimas ir kitos. Lengvinančios atsakomybę aplinkybės

turi būti nurodytos įstatyme kaip imperatyvas teisės taikytojui. Lengvinančių aplinkybių sąrašas paprastai nebūna galutinis, taigi teisės taikytojas privalo itin visapusiškai ir kruopščiai vertinti kiekvieną konkretų teisės pažeidimo atvejį.

25.

Konkretūs teisės pažeidimai būna ir tokie, kad net žemutinė sankcijos riba yra per aukšta ir nedera su proporcingo atsakomybės taikymo principu, todėl specialieji atsakomybę reglamentuojantys įstatymai turėtų įtvirtinti bendrąją ATPK nuostatą, leidžiančią skirti pažeidėjui mažesnę nuobaudą nei numatyta žemutinė riba arba švelnesnę nuobaudą nei sankcijoje numatyta, arba visai neskirti nuobaudos.

26.

Jei pakankamo nuobaudos individualizavimo galimybė specialiajame įstatyme nėra įtvirtinta, atsakomybės klausimą sprendžiantis bendrosios kompetencijos teismas gali dėl bendrųjų teisės principų neatitinkančio įstatymo kreiptis į Konstitucinį Teismą. Deja, atsakomybę taikantys viešosios administracijos subjektai tokios galimybės neturi ir priversti taikyti neteisingą įstatymą, o tai lemia administracinį ginčą, kuris, tiesa, išsprendžiamas administracinės justicijos pastangomis, tačiau pailgėja atsakomybės taikymo procedūros.

27.

Administracinį ginčą nagrinėjantis teismas pagal ABTĮ nustatytą reguliavimą privalo kreiptis į Konstitucinį Teismą, jei abejoja byloje taikomo įstatymo atitiktimi konstituciniams principams. Tai pašalina administracinio teismo teisėkūros *ad hoc* teisę, jam panaikinus viešojo administravimo subjekto nutarimą administracinio teisės pažeidimo byloje, nuobaudos skyrimo klausimą išspręsti pačiam kitaip, nei tai reglamentuoja konstitucingumo požiūriu abejotina įstatymo norma, ir tuo būdu sukurti teisminį precedentą.

Pagrindiniai knygos teiginiai

Abstrakčiuoju požiūriu administracinė teisė – išskirtiniu norminio reguliavimo gausumu pasižyminti viešosios teisės dalis, skirta atlikti asmenų ir viešosios administracijos subjektų tarpusavio santykių juridinio tarpininko vaidmenį. Tai socialinis fenomenas, veiksmingai įgyvendinantis daugelį Konstitucijos normų ir principų. Taigi administracinė teisė gali būti apibūdinama kaip įgyvendinamoji konstitucija.

Administracinės teisės reguliavimo esmę išreiškia taisyklės „leidžiama viskas, kas teisės normomis yra nustatyta", „privalu atlikti tai, kas pavesta įstatymų ir kitų teisės aktų". Tai viešojo administravimo subjektų veiklos imperatyvai. Kitiems valdymo santykių dalyviams – piliečiams, asmenų asociacijoms – galioja taisyklė: „leidžiamas toks elgesys, kurio nedraudžia pozityvioji teisė".

Kaip mokslo ir akademinių studijų objektas administracinė teisė atsiskleidžia *pozityviųjų teisės normų, bendrųjų teisės principų* ir pozityvųjį reguliavimą aiškinančių bei koreguojančių *teismų aktų* pavidalu. Šie dabarties Lietuvos administracinės teisės komponentai susieti tarpusavio sąlygotumo ryšiais.

Įstatymų ir jiems prieštarauti neturinčių administracinių aktų teisės normos nustato leidžiamą, reikalaujamą ar draudžiamą valdymo santykių dalyvių – viešojo administravimo įgaliojimus turinčių teisės subjektų, piliečių, kitų asmenų, jų asociacijų elgesį. Šios normos sudaro vadinamąją pozityviąją (arba statutinę) administracinės teisės dalį.

„Įstatymas" ir „teisė" nėra sinonimai. Šios kategorijos galėtų būti tapatinamos tik tuo idealiuoju atveju, jei įstatymų kūrėjas ir kiti teisėkūros subjektai gebėtų kurti privačių ir bendrų (viešųjų) interesų optimalaus suderinimo požiūriu *a priori* nepriekaištingas pozityviąsias normas.

Bendrieji teisės principai – teisėtumas, teisingumas, proporcingumas, protingumas ir kt. – administracinei teisei reikšmingi kaip atliekantys tinkamiausio reguliavimo, t. y. socialiai teisingos pozityviosios teisės kūrimo, taip pat teisingo bei protingo jos normų taikymo funkcijas.

Teismų aktus ir administracinę teisę sieja tai, kad esant nepakankamai tobulam statutiniam reguliavimui teismai aiškina teisę, taiko bendruosius teisės principus, įstatymų analogiją ir taip užpildydami pozityviojo reguliavimo spragas precedento pagrindu formuoja bendrą teisės taikymo esant analogiškoms teisinėms situacijoms praktiką. Teismų sprendimai administracinei teisei daro įtaką ir kaip vadinamoji „negatyvioji teisėkūra" – teisės

principų neatitinkančios įstatymų ir administracinių teisės aktų normos šalinamos iš valstybės ar savivaldybių institucijų nustatyto reguliavimo.

Bendrųjų teisės principų ir teismų sprendimų įtaka pozityviajai teisei lemia, kad veiksmingoms akademinėms administracinės teisės studijoms svarbu ne tiek nuolat gilintis į besikeičiančių įstatymų ir kitų teisės aktų turinį, kiek analizuoti Konstitucinio Teismo sukurtas (atskleidžiamas) teisės principų doktrinas bei administracinių ginčų bylose taikomas taisykles.

Pagrindine administracinės teisės kategorija laikytinas *valdymo aktų* institutas, nes iš esmės bet kurie asmenų ir viešosios administracijos subjektų teisiniai ryšiai turi arba rašytinio dokumento (pavyzdžiui, sprendimo, nustatančio kurias nors elgesio taisykles savivaldybės gyventojams, ar nutarimo, kuriuo viešojo administravimo subjektas administracinės normos pažeidėjui taiko sankciją), arba administracinio veiksmo (prevencinio, kardomojo) formą.

Dabar galiojančioje pozityviojoje teisėje įtvirtinta *viešojo administravimo* sąvoka nėra pakankama tyrinėti valdymo aktų teisėtumo ir pagrįstumo aspektus. Ši sąvoka neapima kai kurių viešojo administravimo subjektų atliekamų administracinio pobūdžio veiksmų, kaip antai prevencijos, administracinės priežiūros, kardomosios veiklos, administracinio baudimo (atsakomybę nustatančių normų taikymo). Dėl šios priežasties valdymo aktų kategorija jurisprudenciškai aiškintina plačiau nei įtvirtinta Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatyme.

Teigiamu 2006 m. įstatyminio reglamentavimo poslinkiu laikytinas *administracinių paslaugų teikimo* veiksmų priskyrimas prie viešojo administravimo. Įstatymų kūrėjas aiškiau atskyrė *administracinių paslaugų* (informacijos teikimo, licencijų, leidimų, kitokių dokumentų išdavimo ir kt.) ir *viešųjų paslaugų* (socialinių, švietimo, komunalinių ir t. t.) kategorijas. Tai reikšminga praktiniu požiūriu: nuo šiol dėl administracinių paslaugų teikimo veiklos kylantys ginčai nagrinėtini administraciniuose teismuose ir įstatymų nustatytais atvejais kitose administracinių ginčų institucijose, o vadinamieji įprastinių civilinių paslaugų teikimo ginčai – bendrosios kompetencijos teisme.

Kadangi rašytiniais valdymo aktais neretai nustatomi tam tikri draudimai ar ribojimai, kardomieji administraciniai veiksmai reiškia asmens laisvės suvaržymus, o dėl administravimo subjektų neveikimo ar vilkinimo būna sudėtinga įgyvendinti konstitucines ir kitas asmenų teises bei patenkinti įstatymo ginamus interesus, esminiu laikytinas imperatyvas, kad bet kuris valdymo (ar baudimo) aktu išreikštas administracinis sprendimas turi būti teisėtas, teisingas, proporcingas ir protingas, be to, jis turi būti pagrįstas nustatytais ir objektyviai, visapusiškai įvertintais faktais (aplinkybėmis).

Sąvokos *teisėtas* ir *teisingas valdymas* nėra sinonimai. Administracinis sprendimas, nesvarbu, ar norminis, ar individualaus pobūdžio, yra teisėtas, jei remiasi materialiųjų ir procesinių įstatymų normomis, joms neprieštarauja, taip pat jei viešojo administravimo subjektas veikia tiksliai pagal įstatymo jam suteiktus įgaliojimus (neviršija įstatymo suteiktos kompetencijos). Tačiau ne kiekvienas formaliai teisėtas valdymo aktas yra tuo pačiu ir teisingas: jei pozityviąją teisės normą taikantis viešojo administravimo subjektas pagal konkrečios teisinės situacijos aplinkybes nepaisytų proporcingumo ir protingumo kriterijų, tai reikštų, kad tarp šio subjekto ir asmens susiklosto teisingumo požiūriu iškreiptas teisinis santykis, kurį ginčo atveju turi ištaisyti administracinis teismas ar kita įstatymų įgaliota valstybinė institucija.

Kliūtys tinkamai taikyti administracinės teisės normas yra absoliučios ar sąlyginės įstatymų spragos (pirmuoju atveju – visiškas reguliavimo nebuvimas, antruoju – netobula norma), taip pat teisės aktų kolizija, normų konkurencija. Tai reikštų, kad administracinį sprendimą priimančio ar dėl šio sprendimo kilusį ginčą sprendžiančio subjekto „ginklai“ yra pozityviosios teisės aiškinimo metodų ir taisyklių, įstatymų ir teisės analogijos taikymo galimybių ir ribų žinojimas, taip pat aktų kolizijos bei normų konkurencijos išsprendimo taisyklių taikymas.

Administracinėje teisėje pasitaikančios sąlyginės įstatymų spragos būna dvejopos – kai teisės normos turinys (prasmė) nėra aiškus ir kai teisės norma nepakankama („nelanksti“).

Administracinių įstatymų spragą reiškianti neaiški teisės norma išsiaiškinama taikant įvairius teisės aiškinimo metodus – gramatinį (lingvistinį), sisteminį (sisteminį loginį), teleologinį, istorinį ir kitus. Aiškinant teisės normą neretai taikomi keli aiškinimo metodai, nes tik taip įmanoma atskleisti tikrąją taikomos normos prasmę, jos paskirtį bei turinį. Aukštesniojo teismo priimtas normos aiškinimo aktas reiškia, kad išaiškintoji norma kitų teisės taikytojų nebus interpretuojama skirtingai, jeigu tam nėra pakankamų argumentų.

Įstatymų kūrėjo netobulai (neaiškiai) suformuluotos teisės normos turinys taip pat aiškinamas taikant ir autentišką, siaurinamąjį bei plečiamąjį metodus. Žinių apie šiuos normų aiškinimo būdus, ypač plečiamąjį, randama administracinių teismų jurisprudencijoje, suformulavusioje taisyklę, draudžiančią plečiamuoju būdu aiškinti neaiškią normą, jei tai pablogintų asmens padėtį. Visi teisės normos neaiškumai turi būti aiškinami asmens (silpnosios administracinio teisinio santykio šalies), o ne valstybės naudai. Ribojamas ir imperatyviųjų administracinės teisės normų plečiamasis aiškinimas.

Administracinių įstatymų spraga laikomi ir atvejai, kai teisės normos formuluotė yra aiški, tačiau abejotinas normos turinio (reguliavimo) pakankamumas siekiant teisingai išspręsti konkrečią teisinę situaciją. Šiais atvejais gali kilti principinis klausimas – ar normą taikantis subjektas gali netaikyti tokios normos ir priimti teisingumo bei protingumo požiūriu labiau tinkantį savarankišką sprendimą.

Teismo diskreciją administracinėje byloje priimti oficialaus pozityviojo reguliavimo nesaistomą sprendimą riboja Administracinių bylų teisenos įstatymo norma, įpareigojanti teismą, jeigu šis turi pagrindą manyti, kad įstatymas, Respublikos Prezidento aktas arba Vyriausybės aktas prieštarauja Konstitucijai ar įstatymams, kreiptis į Konstitucinį Teismą su prašymu į tą klausimą atsakyti.

Kitaip nei teisminės valdžios institucijai, viešojo administravimo subjektui (išskyrus Vyriausybę) Konstitucija nesuteikia teisės kreiptis į Konstitucinį Teismą ir prašyti spręsti dėl ginčytinos įstatyminio reguliavimo normos atitikties Konstitucijos normoms ir principams. Vadinasi, vengdamas pažeisti imperatyvą „privaloma atlikti tai, kas yra pavesta įstatymų“, administravimo subjektas priverstas taikyti galimai teisingumo standartų neatitinkančią pozityviąją normą. Tiesa, jo sprendimas gali būti skundžiamas administraciniam teismui, kuris savo ruožtu dėl abejotinos įstatymo normos gali kreiptis į Konstitucinį Teismą, tačiau visa ši administracinio teisinio santykio sprendimo procedūra gerokai užsitęsia.

Jei administracinės teisės norma sukonstruota taip, kad teisės taikytojas turi galimybę pasirinkti tinkamiausią jos taikymo variantą (pavyzdžiui, norma numato „talpią“ sankciją), tai teisingumo ir protingumo kriterijų taikymas laikytinas ne normą taikančio subjekto diskrecija, bet teisine pareiga (imperatyvu).

Būtina, kad administracinio pobūdžio atsakomybę (ekonomines sankcijas ar baudas) nustatantys specialieji įstatymai įtvirtintų juos taikančio subjekto teisę skirti mažesnę nei normos sankcijoje numatyta minimali baudą ar iš viso netaikyti normos, kaip tai numatyta dabar galiojančiame ATPK. Viešojo valdymo praktikoje neretai kyla situacijų, kai konkretus teisės pažeidimas yra toks menkas, kad net ir minimali taikomos įstatymo normos sankcijos riba yra per aukšta siekiant teisingai nubausti teisės pažeidėją.

Administracinių įstatymų spragos įveikiamos taip pat ir pasitelkiant įstatymų bei teisės analogiją. Teisės literatūroje kartais skeptiškai atsiliepiama apie analogijos taikymo galimybę viešojoje teisėje, tačiau pagal ABTĮ nustatytą reguliavimą nesant ginčo santykį reglamentuojančio įstatymo teismas taiko įstatymą, reglamentuojantį panašius santykius, o jei ir tokio įsta-

tymo nėra, – vadovaujasi bendraisiais įstatymų pradmenimis ir jų prasme, taip pat teisingumo ir protingumo kriterijais.

Įstatymo analogija neleistina tų administracinės atsakomybės santykių atveju, kai taikomos baudos ir kitokias nuobaudas nustatančios įstatymų normos. Jei asmens veika ar neveikimas yra pavojingi visuomenei ir valstybei, tačiau už tai kol kas nėra numatyta teisinė atsakomybė, neleidžiama remtis kita įstatymo norma, nors joje draudžiamos veikos požymiai ir būtų labai panašūs į įstatymo nereglamentuotą veiką (neveikimą).

Įstatymo analogija gali būti priimtina tik reglamentuojant tokius administracinės atsakomybės santykius, kurie reiškia asmens padėties palengvinimą. Galiojančio ATPK „Bendrųjų nuostatų“ dalyje yra normų, kurių paskirtis – teisingas nubaudimas (pavyzdžiui, taisyklė, kad aktai, švelninantys ar panaikinantys administracinę atsakomybę už administracinius teisės pažeidimus, turi grįžtamąją galią). Taigi jei tokios normos nebūtų kuriame nors specialiajame atsakomybę reglamentuojančiame įstatyme, galėtų būti „pasiskolinta“ ATPK norma. Tai galima vadinti *ekstensyvia* analogija – asmens padėtį gerinančio įstatymo taikymo ribos išplečiamos ir kitų įstatymų reglamentuojamiems santykiams.

Administracinės teisės misija būti įgyvendinamąja konstitucija, subsidiarus civilinės teisės ir darbo teisės normų taikymas administracinių ginčų santykiams tada, kai administracinio reguliavimo nepakanka, administracinių ir baudžiamųjų įstatymų konkurencija verčia diskutuoti dėl mokslo literatūroje kartais vartojamo administracinės teisės apibūdinimo „savarankiškos teisės šakos“ terminu. Savo ruožtu tai reiškia, kad administracinė teisė gali būti sėkmingai taikoma tik pakankamai išmanant visas Lietuvos teisės sritis.

Post scriptum: keletas minčių apie Lietuvos administracinės teisės veiksmingumą

Bet kurios teisės šakos veiksmingumo savybę apibūdina tai, ar teisinis reglamentavimas ir jo normų taikymas leidžia pasiekti norimą rezultatą. Administracinės teisės apimamų socialinių santykių reguliavimo tikslai yra įvairūs. Pats bendriausias – asmenų ir jų grupių privačių poreikių, visuomenės ir valstybės viešųjų interesų tinkamiausias suderinimas įgyvendinant valstybės vykdomąją valdžią. Konkrečiau tai – gero viešojo administravimo siekis, būtina sąlyga užtikrinti visuomenės narių ekologinį, kelių eismo ir kitokį viešąjį saugumą, įgyvendinti asmenų turtinius ir kitokius įstatymo ginamus interesus, surinkti valstybėje nustatytus mokesčius, vykdyti muitų, valstybės sienų apsaugos politiką, administracinių teisės pažeidimų prevenciją ir kt.

Administracinės teisės veiksmingumo (rezultatyvumo) svarbiausios prielaidos yra visiškai aiškios. Pirmiausia tai profesionali, atsakinga ir sąžininga teisėkūra – priėmimas Seime nepriekaištingų socialinio teisingumo ir teisinės technikos prasme administracinės srities įstatymų, jų pakeitimų ir papildymų. Pakankamai tobuli, be ryškesnių spragų administracinės teisės įstatymai, apimantys įvairias teisinio reglamentavimo reikalaujančių viešųjų socialinių santykių grupes, sudaro šios teisės šakos stuburą, kurio neturėtų iškreipti įstatymams įgyvendinti skirti norminiai administraciniai aktai. Kita šakos normų veiksmingumo sąlyga – teisės nustatytų pagrįstų ir protingų imperatyvų laikymasis, kitaip tariant, teisinio nihilizmo neleistinumas tiems administracinės teisės subjektams, kuriems šie imperatyvai yra nustatyti. Be to, administracinės teisės tikslai būtų pasiekti, jeigu įstatymus įgyvendinantys subjektai konkrečiose teisinėse situacijose adekvačiai, atsakingai ir protingai taikytų šią teisę sudarančiose normose įtvirtintas kardomojo poveikio, administracinio baudimo ir kitokias teisės taikymo galimybes.

Minėtų Lietuvos administracinės teisės veiksmingumo prielaidų nurodymas yra labiau teoriniai svarstymai. Būtų naivu manyti, kad šiandieninės Lietuvos teisėkūros ir jos aktų taikymo realybė sparčiai artėja link idealaus modelio. Šiame kelyje yra nemažai kliūčių, deja, dauguma jų – subjektyvaus pobūdžio.

Galima teigti, kad administracinė teisėkūra yra itin „skylėta“. Tai įrodančių pavyzdžių – daugybė. Galima nurodyti kad ir šiuos šalies dienraščių aprašytus atvejus.

Antai iš gyventojų surinktus milijonus litų pradanginęs EBSW koncernas klestėjo, be kita ko, ir todėl, kad tuo metu galiojęs Lietuvos banko įstatymas ir Akcinių bendrovių įstatymas nebuvo suderinti tarpusavyje, ir minėtas

koncernas, remdamasis pastaruoju teisės aktu, galėjo netrukdomai rinkti indėlius išvengdamas Lietuvos banko kontrolės (žr. „Lietuvos rytas", 2005 m. rugsėjo 26 d., Nr. 223).

Įstatyminio reglamentavimo nedarnumą iliustruoja ir kita situacija: 1994 m. gegužę priimtos Teritorijų planavimo ir Žemės įstatymų pataisos buvo tokios, kad verslininkai, įsigiję apleistų, pasigailėtinos būklės pramoninių statinių (kaip antai Vilniaus pieno kombinatas Žvėryne ar, tarkim, vandentiekio ūkio pastatai „Vilniaus pramoninių vandenų" teritorijoje), žemės plotų ir planavę juose statyti gyvenamuosius namus, negalėjo įgyvendinti projektų, nes pakeitę žemės paskirtį iš pramoninės į gyvenamąją netektų teisės į ilgalaikę žemės nuomą (žr. „Lietuvos rytas", 2004 m. rugsėjo 13 d.).

Štai nelogiško reglamentavimo atvejis. Dar 1984 m. priimto ir tebegaliojančio ATPK 126 straipsnio 3 dalis numato, kad transporto priemonių vairavimas esant vairuotojams neblaiviems, kai nustatomas sunkus neblaivumo (girtumo) laipsnis (2,51 promilės ir daugiau) užtraukia baudą vairuotojams nuo dviejų tūkstančių iki trijų tūkstančių litų ***su*** *(pažymėta – aut.) teisės vairuoti transporto priemones atėmimu nuo dvejų iki trejų metų. Šio kodekso 127 straipsnio 3 dalies norma nustato, kad Kelių eismo taisyklių pažeidimas, nulėmęs kitiems asmenims priklausančių transporto priemonių, krovinių, kelių, kelio ir kitų įrenginių arba kitokio turto sugadinimą (apgadinimą), jei tai padaryta neblaivaus transporto priemonės vairuotojo (neblaivumo laipsnis nekonkretinamas – aut.), užtraukia baudą vairuotojams nuo dviejų tūkstančių iki trijų tūkstančių litų* ***arba*** *(pažymėta – aut.) teisės vairuoti transporto priemones atėmimą nuo dvejų iki trejų metų. Palyginus šias ATPK normas akivaizdu, kad už sunkesnių padarinių sukėlusį administracinį teisės pažeidimą įstatymų kūrėjas nustatė švelnesnę sankciją, formuluodamas ją kaip alternatyvą. Toks nelogiškas reguliavimas gerai pasitarnavo, pavyzdžiui, ne kartą Kelių eismo taisykles pažeidusiam vienam iš buvusių Seimo narių, kuris, būdamas girtas (3,34 promilės alkoholio) ir sprukdamas nuo jį persekiojančių policijos patrulių greitkeliu Klaipėda–Vilnius, atsitrenkė į vilkiką. Kauno apygardos administracinio teismo teisėjas, remdamasis ATPK 127 straipsnio 3 dalies norma, šiam teisės pažeidėjui skyrė administracinę baudą ir paliko teisę toliau vairuoti transporto priemones. Jei minėtas teisės pažeidėjas būtų buvęs sustabdytas iki avarijos, jam būtų ne tik skirta bauda, bet ir atimta teisė vairuoti (nebent būtų taikyta ATPK 30^1 straipsnio 2 dalies norma). Pagal tokį reguliavimą neblaiviam vairuotojui labiau apsimoka sukelti eismo įvykį ir sugadinti kokį nors turtą, nes tokiu atveju galima tikėtis išvengti teisės vairuoti atėmimo. Keista, kad ir praėjus dvejiem metams po minėtos situacijos aprašymo „Lietuvos ryto" dienraštyje (2005 m. liepos 13 d., Nr. 160), ATPK nustatytas reguliavimas nėra pakeistas.*

Akivaizdžių spragų yra ne tik įstatymuose, bet ir juos įgyvendinančiuose teisės aktuose. Jos ypač išryškėja, kai reikia spręsti dėl viešųjų ir privačių interesų konflikto valstybinėje tarnyboje, kuris galimas, pavyzdžiui, nereglamentavus naudojimosi tarnybiniais automobiliais, oficialių Lietuvos delegacijų nariams vykstant į užsienį užsakomaisiais lėktuvų reisais kartu su savo artimaisiais ir pan. Poįstatyminės administracinės teisėkūros spragos, pavyzdžiui, valstybinės tarnybos darbuotojams naudingos tuo požiūriu, kad nesant norminiu administraciniu aktu nustatytų imperatyviųjų elgesio taisyklių jie jaučiasi saugiau, o Vyriausiajai tarnybinės etikos komisijai konkrečiu atveju būna sudėtinga spręsti dėl privačių ir viešųjų interesų konflikto ir valstybės tarnautojo atsakomybės. Beje, sąlygas piktnaudžiauti tarnybine padėtimi sudaro ir netobulas kai kurių santykių įstatyminis reglamentavimas. Antai statutiniam pareigūnui, dėl kurio galimai neteisėtų veiksmų pradėtas tarnybinis patikrinimas, įstatymai neužkerta kelio tuoj pat kreiptis į Centrinę medicininės ekspertizės komisiją dėl tinkamumo toliau dirbti statutinėje valstybės tarnyboje. Šia įstatymų spraga pasinaudojo, pavyzdžiui, buvęs Vilniaus miesto policijos komisariato vadovas: jam palankią minėtos komisijos išvadą jis gavo diena anksčiau nei buvo baigtas tarnybinis patikrinimas, ir šiuo būdu pasitraukęs iš tarnybos ne tik gavo 22 tūkstančių litų išeitinę pašalpą, bet išsaugojo ir socialines garantijas, įstatymų numatytas statutiniams tarnautojams. Tarnybinių sankcijų išvengti padeda ir galimybė „pabėgti" nuo atsakomybės, kai valdininkas, kurio sprendimai teisėtumo požiūriu yra abejotini ir dėl to tikrinami kurios nors valstybinės kontrolės institucijos, perkeliamas į kitas pareigas (tokios situacijos pavyzdys – Vilniaus miesto savivaldybės administracijos Tvarkos palaikymo ir priežiūros skyriaus vadovo perkėlimas į aukštesnes Viešosios tvarkos ir bendrųjų reikalų departamento direktoriaus pareigas: tai užkirto kelią Seimo kontrolierių įstaigai kelti šio pareigūno atsakomybės klausimą už neteisėtu pripažintą statinių griovimą Vilniaus miesto Kirtimų romų tabore).

Žinoma, nebūtų pagrįsta teigti, kad administracinės teisės įstatymų ir norminio administracinio reguliavimo spragas visais atvejais lemia subjektyvūs interesai ar valdininkų atsakomybės vengimas: administracinė teisė – viešosios teisės šaka, apimanti išskirtinai plačias socialinių santykių sritis, todėl vargu ar įmanoma iš anksto numatyti visus būtinus teisinio reglamentavimo atvejus. Administracinės teisės spragos neretai išryškėja, kai apie vieną ar kitą visuomenės atgarsio sulaukusią ir teisiškai nesureguliuotą ar netinkamai reglamentuojamą situaciją paskelbia šalies spauda ar televizija.

Administracinės teisės veiksmingumą menkina ir įstatymuose nustatytų ribojimų ar teisinių įpareigojimų nepaisymas. Teisės negerbimo pavyzdžių apstu. Paminėtini kad ir tokie teisinio nihilizmo atvejai – politinės reklamos plakatų demonstravimas pažeidžiant Seimo rinkimų įstatyme nurodytas

reklamos sąlygas (žr. „Respublika“, 2004 m. spalio 4 d.) ar, tarkim, Valstybės sienos apsaugos tarnybos vadovo paskyrimas šiam nepasitikrinus sveikatos Centrinėje medicinos ekspertizės komisijoje, taip pažeidžiant Vidaus tarnybos statuto atitinkamas normas („Respublika“, 2004 m. rugsėjo 6 d.).

Dar vienas Lietuvos administracinės teisės prestižą menkinantis veiksnys yra oficialaus pozityviojo reguliavimo teikiamų galimybių netinkamas panaudojimas.

Prisimintinas jau aprašytas atvejis, kai buvęs Seimo narys neblaivus vairuodamas automobilį sukėlė avariją ir buvo nubaustas administracine tvarka. Situacijos preliudija tokia. Gavę šalikelės užeigoje buvusių žmonių pranešimą apie neblaivų vairuotoją, Klaipėdos miesto policijos patruliai atvyko ir perspėjo galimai besirengiantį vairuoti minėtą asmenį. Šiam patikinus, kad pats nevairuos, esą netrukus atvažiuos jo draugas, policininkai atsitraukė keliasdešimt metrų ir stebėjo toliau. Visgi neblaivus eksparlamentaras sėdo prie vairo ir 140–160 km/val. greičiu nuvažiavo Kauno link. Jį sustabdė eismo įvykis – jo automobilis kelis kartus vertėsi, atsitrenkė į greitkelio eismo juostas skyrusį aptvarą. Galima tik numanyti padarinius, jei aptvaras nebūtų sustabdęs nevaldomo automobilio... Žvelgiant į situaciją iš administracinės teisės varpinės, galima svarstyti, kad policijos pareigūnai dar prie pakelės užeigos elgėsi nepakankamai adekvačiai: skandalingas ir neprognozuojamas avarijos kaltininko elgesys viešai žinomas, tad jį stebėjusiems pareigūnams derėjo įvertinti šią aplinkybę ir pasirinkti tinkamesnį galimų neteisėtų veiksmų administracinės prevencijos būdą.

Galima pateikti dar ne vieną pavyzdį, kai administracinėje teisėje įtvirtintomis poveikio galimybėmis nepakankamai pasinaudojama. Antai šios knygos autoriui daug kartų teko matyti, kaip Vilniaus miesto Antakalnio gatve po 22 val. automobiliai važiuoja apie 90 kilometrų per valandą ir didesniu greičiu, bet nė karto – kad nors vienas toks pažeidėjas Eismo priežiūros tarnybos pareigūnų būtų sustabdytas. Tūlas galėtų oponuoti, esą tokiu paros metu didelis greitis mieste nėra pavojingas. Tačiau Kelių eismo taisyklės galioja nuolat, įstatymai ir kiti teisės aktai gerbtini ir paisytini visų, visur ir visada, tad toks policijos neveikimas sunkiai pateisinamas ir menkina administracinį reguliavimą, skirtą teisės pažeidimų prevencijai.

Be abejo, policijos kontrolės veiksmingumo klausimas nėra toks jau paprastas. Tam būtina protinga administravimo organizacija, atitinkami lėšų, techninių priemonių resursai, pakankamas tarnybos etatų skaičius ir kt. Tai jau Seimo ir Vyriausybės politinių sprendimų sritis.

Dabartinė kelių eismo realybė verčia kritiškai vertinti 1999 m. atliktą tuometinio specialaus padalinio – Kelių policijos transformavimą į Eismo

priežiūros tarnybą, neturinčią ankstesnio juridinio savarankiškumo. Pagal susiformavusią valdymo praktiką šios tarnybos pareigūnai tapo savotiškais „universaliais policininkais", siunčiamais ne tik į eismo, bet ir kitų įvykių – nusikaltimų, buitinių konfliktų – vietas. Nesunku suprasti, kodėl specialiajai eismo kontrolės (greičio matavimo, blaivumo tikrinimo ir kitokios prevencijos) funkcijai atlikti nebelieka nei pakankamų pajėgų, nei laiko.

Teigiant, kad administracinė kontrolė kai kuriose viešųjų santykių srityse atliekama nepakankamai veiksmingai, dera pastebėti ir kitą šio klausimo pusę: policijos ir kitų tarnybų pareigūnams ne visada būna paprasta spręsti dėl taikytinų poveikio priemonių pobūdžio ir ribų. Štai televizijos laidoje buvo rodomas filmuotas fragmentas apie tai, kaip prabangaus automobilio savininkas, Eismo priežiūros tarnybos patrulių paprašytas pateikti reikiamus dokumentus, kone tris valandas su pareigūnais „bendravo" užsidaręs automobilyje, kėlė įvairių neprotingų reikalavimų ir netgi laidė lėkštus sąmojus, tiesiog tyčiodamasis iš policijos bejėgiškumo. Rodos, vien jau už pareigūnų teisėtų reikalavimų nevykdymą būtų galima taikyti įstatymų nustatytą fizinę prievartą. Tačiau Policijos veiklos įstatymas nustato, kad prievarta, galinti sukelti kūno sužalojimus ar mirtį, gali būti naudojama tik po to, kai visos įmanomos įtikinimo ar kitos priemonės nebuvo veiksmingos. Toks reguliavimas yra visiškai logiškas žmogaus teisių gerbimo požiūriu. Bet kaip konkrečiu atveju įvertinti, kada visos įtikinimo priemonės jau panaudotos? Kilus administraciniam ginčui dėl fizinės prievartos panaudojimo teisėtumo ir pagrįstumo, spręstų teismas, kuris įvykio aplinkybes gali vertinti kitaip. Dėl to prievartą taikyti įgalioti pareigūnai vengia rizikuoti, ypač jei automobilis ar kitas turtas yra brangus, o jo savininkas akivaizdžiai pasitiki savimi ir arogantiškai demonstruoja nepaisąs Lietuvos įstatymų.

Aprašytaisiais reguliavimo ir teisės taikymo pavyzdžiais (jų, minėta, galima pateikti daugybę) nesiekiama menkinti administracinės teisės reikšmingumo. Tai tik dabartinės socialinės tikrovės faktais grindžiama šio teisės reiškinio kai kurių spragų iliustracija. Kad ir kaip būtų tobulinama, administracinė teisė nėra ir negali būti absoliuti panacėja ir visiškos socialinių santykių harmonijos garantas. Juk būna situacijų, kai itin sunku sureguliuoti ir tinkamiausiai suderinti viešuosius interesus. Antai daug kas mano, kad būtina pašalinti ant Kauno miesto Aleksoto tilto (Vilniuje – ant Žaliojo) esančią sovietinių laikų atributiką, o kita visuomenės dalis joje neįžvelgia nieko bloga. Vadinasi, bet koks administracinis sprendimas šios srities interesų suderinamumo požiūriu nebūtų optimalus. Be to, vargu ar įmanoma kaip nors reglamentuoti tokius paskirus atvejus, kaip, pavyzdžiui, vienos politinės partijos nario jubiliejaus šventimas Gintaro muziejuje Palangoje (tada apsaugininkai užtvėrė didesnį nei buvo leista plotą, o grupė Italijos turistų nebegalėjo patekti į muziejų, nors bilietus buvo užsakę iš anksto). Taip pat teisės aktai negali reglamentuoti

sunkiai numatomų „neprotingų" santykių, kurie vis dėlto gali kelti problemų viešajai tvarkai ir visuomenės rimčiai. Vienoje televizijos laidoje buvo parodytas siužetas, kai patruliuojantiems policijos pareigūnams reikėjo nuspręsti, kokių priemonių imtis nakties metu šautuvo muliažą besinešiojančio iš pažiūros blaivaus piliečio atžvilgiu: jokia administracinė kardomoji priemonė šiuo atveju negalėtų būti taikoma, nes būtų pažeistas asmenims galiojantis teisės principas „leidžiama viskas, kas įstatymo nėra uždrausta" (o kaip reikėtų vertinti šautuvo muliažą besinešiojančio asmens psichinę sveikatą?). Sprendžiant principinį pozityviosios administracinės teisės klausimą – drausti ar leisti, aktualus kompromiso variantas. Štai 2007 m. buvo diskutuojama dėl iki 1940 m. nuosavybės teise turėtų, sovietinės valdžios nacionalizuotų miškų, dabar esančių nacionalinių parkų teritorijose, grąžinimo teisėtiems savininkams ar jų įpėdiniams (akivaizdi privataus intereso ir visuomenės viešųjų poreikių sankirta). Kaip įprasta, išryškėjo du skirtingi požiūriai. Pirmasis – kad parkų teritorijų miškai negrąžintini dėl jų rekreacinės vertės, be to, argumentuota, esą dalis atgavusių mišką savininkų jį parduos pasiturintiems asmenims, o šie užtvers bet kokius kelius miškų lankytojams. Šiam požiūriui visiškai priešinga buvusių miškų savininkų pozicija, grindžiama Konstitucijos 23 straipsnyje įtvirtintu nuosavybės teisių gerbimo principu ir sustiprinta kažkurio politiko vienoje televizijos laidoje pasakyta, švelniai tariant, keista fraze, kad visuomenės poreikiai yra „kažkokie abstraktūs (?!) interesai". Tokia sudėtinga privačių ir viešųjų interesų sandūra suformavo logišką Vyriausybės nuostatą ieškoti kompromiso – iš nacionaliniuose parkuose esančių miškų plotų visuomenės rekreaciniams poreikiams atrinkti tik išties vertingas teritorijas. Lygiai taip pat kompromiso turėtų būti ieškoma sprendžiant, pavyzdžiui, opų nekilnojamųjų kultūros vertybių paveldo išsaugojimo ir naujų statybų santykio klausimą, tarkim, Vilniaus mieste. Juk koks nors (tegul ir labai gražiais drožiniais papuoštas) prieš gerą šimtmetį pastatytas medinis namas Užupyje, iš esmės nebetinkamas gyventi, vargu ar gali būti labai įdomus užsienio turistams kaip Lietuvos architektūros savasties įrodymas. Deja, neretai paveldo ar kurią nors kitą viešąją sritį kontroliuojančios valstybinės institucijos pernelyg įsijaučia ir administraciniais sprendimais „kerta iš peties", tarsi siekdamos įrodyti savo egzistavimo prasmingumą (čia tiktų prisiminti šioje knygoje minėtus sveikam protui prieštaraujančius Valstybinės tabako ir alkoholio kontrolės tarnybos pareigūnų baudžiamuosius sprendimus).

Galima pateikti dar nemažai samprotavimų apie Lietuvos administracinės teisės veiksmingumo išteklius. Antai visuomenės viešųjų interesų požiūriu nebūtų tinkama, jei, pavyzdžiui, vienos ar kelių ministerijų kompetencijai būtų priskirta spręsti dėl leidimų JAV ir Vokietijos firmoms Lietuvoje eksperimentiškai auginti genetiškai modifikuotus kukurūzus ar rapsus: tai turėtų būti Seimo politinio sprendimo, gal net Tautos referendumo klausimas.

Administracinė teisė neturėtų nustatyti, tarkim, ir tokio reguliavimo, kuris leistų savivaldybėms spręsti dėl gamtosauginiu požiūriu rizikingų projektų, kaip antai „Achemos“ grupės sumanymas padidinti Kavarsko hidroelektrinės pajėgumą pakeliant Šventosios upės vandenį pusantro metro, nors tai grėstų į Raudonąją knygą įrašytų saugomų retųjų augalų, tauriųjų žuvų nerštaviečių sunaikinimu. Beje, yra buvę ir kitų privataus verslo bandymų pasipelnyti gamtos sąskaita: hidroelektrinės statybai planuota užtvenkti Nemuną ties Alytumi, užliejant dalį Vidgirio botaninio draustinio ir Dzūkijos nacionalinio parko teritorijos. Nugalėjo viešieji ekologiniai interesai ir visuomenės neigiama reakcija į tokius sumanymus. Tai, žinoma, gerai, tačiau administracinė teisė nuo pat pradžių turėtų būti konstruojama taip, kad privatus kapitalas net nepuoselėtų vilčių kėsintis į tam tikras sritis, neliestinas viešųjų ekologinių ir kitokių visuomenės ir valstybės interesų požiūriu.

Nederėtų manyti, kad tik administracinė teisė dėl įvairių priežasčių yra tam tikru mastu kol kas devalvuota teisės šaka. Tai taikytina ir, pavyzdžiui, civilinei teisei (antai dėl Pacientų teisių ir žalos atlyginimo įstatymo kai kurių normų absurdiškumo per sporto pamoką susižalojusiam Radviliškio miesto Lizdeikos mokyklos mokiniui tik po valandos buvo suteikta medicinos pagalba, nes nepavyko greitai surasti mokinio tėvų ir gauti jų sutikimą gydyti). Netgi konstitucinė teisė nėra apdrausta nuo pamynimo – pavyzdžiui, tam tikra dalis Tautos atstovų, kaip tikri teisiniai nihilistai, visiškai nereaguoja į Konstitucinio Teismo 2005 m. priimtą nutarimą dėl Seimo narių atostogų laiko reglamentavimo. Vis dėlto kitų teisės šakų spragos ar atsainus požiūris į teismų priimtus sprendimus vargu ar gali ką nors paguosti: kaip jokia kita teisės sritis, administracinė teisė yra tarsi įgyvendinamoji konstitucija, o tai įpareigoja jos kūrėjus, taikytojus bei šią teisės sritį tyrinėjantį mokslą.

Vienas iš šiandieninės administracinės teisės tobulinimo garantų – valstybės teisminė valdžia, Konstitucinio Teismo ir šalies administracinių teismų sprendimais šalinanti bendrųjų teisės principų neatitinkantį pozityvųjį reguliavimą. Reikšminga yra ir viešųjų įstaigų, kaip antai „Transparency International“, „Strateginių tyrimų institutas“, veikla bei, žinoma, objektyvios spaudos pastangos nedelsiant skelbti apie teisės ir protingumo požiūriu abejotinus valdymo institucijų ir jų pareigūnų sprendimus, paviešinti politikų ir valdininkų savanaudiško elgesio faktus. Prieš keliolika metų vienoje televizijos laidoje buvo diskutuojama dėl kai kurių tuometinių bandymų riboti spaudos laisvę (tada ji buvo argumentuotai apginta). Deja, ir šiandien gana dažnai ketinama sumenkinti žurnalistų įtaką. Sunku logiškai paaiškinti Seimo sprendimą naujos redakcijos Viešojo administravimo įstatyme atsisakyti nuostatos, kad žiniasklaidos pranešimai apie galimai pažeistas piliečių teises yra pagrindas inicijuoti administracinę procedūrą.

Pernelyg nenukrypstant į politologijos sritį, galima apibendrinti: neprofesionalumas, atsainus požiūris į politiko ar valdininko pareigas, atsakomybės nepaisymas, svarbiausia – kol kas dar itin gaji siaurų interesų tradicija yra pagrindiniai šiuolaikiškos, teisingos administracinės teisės kūrimo ir protingo jos taikymo kliuviniai. Tokia šiandienos socialinė tikrovė vilčių teikia nebent tikint Lietuvos ateities vizija, kad į politiką ir viešojo administravimo struktūras galiausiai ateis žmonės, Europos Sąjungos narystės įkvėpti įgyvendinti kitokios kokybės politinį ir teisinį mąstymą bei nepalyginti aukštesnės moralės principus.